



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Doctorado en Urbanismo



Gestión y Gobernanza en el Desarrollo Metropolitano de Toluca 2011-2018

Tesis

**Que para obtener el grado de
Doctor en Urbanismo**

**Presenta
Pedro Daniel Guzmán Gil**

**Tutor Académico:
Dra. Teresa Becerril Sánchez**

**Tutores Adjuntos:
Dr. Francisco Javier Rosas Ferrusca
Dr. Octavio Castillo Pavón**

Toluca, Méx., abril de 2019





El Doctorado en Urbanismo está inscrito en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). El desarrollo de esta investigación fue posible gracias a la beca otorgada por el CONACYT para la realización de Estudios de Doctorado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA	23
1.1 El fenómeno metropolitano	24
1.1.1 La relevancia de los estudios de carácter urbano	25
1.1.2 Definición de lo urbano	26
1.1.2.1 Proceso de urbanización.....	29
1.1.2.2.1 La definición de metrópoli	32
1.1.3 Perspectivas teóricas del fenómeno metropolitano	36
1.1.4 Los problemas-asuntos urbanos de escala metropolitana.....	38
1.2 La gestión metropolitana.....	41
1.2.1 Definición de gestión.....	41
1.2.2 La gestión metropolitana: Alcances y perspectivas	42
1.2.2.1 Modelos de gestión metropolitana.....	43
1.2.2.1.1 Modelo de consolidación	44
1.2.2.1.2 Modelo de fragmentación	47
1.2.2.2 Alcances y obstáculos de la gestión metropolitana.....	50
1.3 La gobernanza metropolitana.....	54
1.3.1 Definición de gobernanza	54
1.3.1.1 Elementos y principios de la gobernanza	58
1.3.2 La gobernanza metropolitana: Alcances y perspectivas	60
1.3.2.1 Modelos de gobernanza metropolitana.....	61
CAPÍTULO II. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN METROPOLITANA.....	68
2.1 La gestión metropolitana en el contexto internacional	69
2.1.1 Experiencias de gestión metropolitana basadas en el modelo de consolidación	70
2.1.1.1 Toronto - Canadá	71

2.1.1.2 Barcelona – España	74
2.1.1.3 Londres – Inglaterra	76
2.1.1.4 Quito – Ecuador	79
2.1.2 Experiencias de gestión metropolitana basadas en el modelo de fragmentación	80
2.1.2.1 Buenos Aires - Argentina	81
2.1.2.2 Rio de Janeiro – Brasil	83
2.1.3 Algunas reflexiones sobre las experiencias de gestión metropolitana en el contexto internacional	85
2.2 Experiencias de gestión metropolitana en México	90
2.2.1 El proceso de metropolización en México	90
2.2.2 La gestión metropolitana en México	92
2.2.3 Experiencias relevantes de gestión metropolitana en México	97
2.2.3.1 La Zona Metropolitana de Guadalajara	97
2.2.3.2 La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala	105
2.2.3.3 La Zona Metropolitana de Tijuana	109
2.2.3.4 La Zona Metropolitana de Mérida	113
2.2.3.5 La Zona Metropolitana de la Ciudad de México	116
2.2.4 Algunas reflexiones sobre las experiencias de gestión metropolitana en México	123
CAPÍTULO III. CONFIGURACIÓN METROPOLITANA Y GESTIÓN EN TOLUCA	131
3.1 El proceso de metropolización en la Zona Metropolitana de Toluca	132
3.1.1 Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca	133
3.1.2 Delimitación de la Zona Metropolitana de Toluca	135
3.2 Problemática urbana de escala metropolitana	139
3.3 La gestión metropolitana en la Zona Metropolitana de Toluca	144
3.3.1 Marco jurídico de gestión metropolitana en la ZMT	145
3.3.2 Marco organizacional de la gestión metropolitana en la ZMT	150
3.3.3 Instrumentos de gestión en la ZMT	156
3.3.3.1 Financiamiento	157
3.3.3.2 Sistema de planeación	160

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA.....	167
<i>4.1 Definición y diseño de instrumentos metodológicos para el análisis de la gestión metropolitana en la ZMT</i>	168
<i>4.2 Métodos de aplicación de instrumentos metodológicos.....</i>	173
<i>4.3 Codificación e interpretación de resultados</i>	175
4.3.1 Cobertura territorial de la gestión metropolitana en la ZMT	176
4.3.1.1 Análisis de la expresión territorial de la ZMT	176
4.3.1.2 Análisis de la expresión político administrativa de la ZMT	183
4.3.2 Componentes de gestión en la ZMT	191
4.3.2.1 Comportamiento de los mecanismos de gestión en la ZMT.....	191
4.3.2.2 Grado de asociación de los componentes de gestión metropolitana en la ZMT	207
4.3.3 Perfil gubernamental de la gestión metropolitana en la ZMT	214
4.3.3.1 Desarrollo de capacidades institucionales del sistema de gestión metropolitana en la ZMT	215
4.3.3.2 Promoción de la participación de actores en los procesos de coordinación metropolitana de la ZMT	223
HALLAZGOS Y CONCLUSIONES.....	228
Bibliografía.....	245
Anexos	263
Evidencias de productividad académica	276

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Definición de lo urbano según su cantidad de población en diferentes países del mundo	27
Tabla 2: Definiciones de lo urbano según criterios cualitativos	27
Tabla 3: Características principales de las metrópolis	32
Tabla 4: Definiciones operativas de la metrópoli	33
Tabla 5: Definiciones de metrópoli	33
Tabla 6: Alcances de las atribuciones de carácter metropolitano	40
Tabla 7: Definiciones de gobernanza	55
Tabla 8: Factores estructurales de la gobernanza metropolitana	63
Tabla 9: Componentes de gestión metropolitana en el contexto internacional	86
Tabla 10: Antecedentes de la metropolización en México	91
Tabla 11: Recursos asignados a la ZMG del Fondo Metropolitano	103
Tabla 12: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMG	103
Tabla 13: Recursos asignados a la ZMPT del Fondo Metropolitano	108
Tabla 14: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMPT	108
Tabla 15: Recursos asignados a la ZMTI del Fondo Metropolitano	112
Tabla 16: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMTI	112
Tabla 17: Recursos asignados a la ZMM del Fondo Metropolitano	115
Tabla 18: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMM	116
Tabla 19: Recursos asignados a la ZMCM del Fondo Metropolitano	122
Tabla 20: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMCM	123
Tabla 21: Componentes de gestión metropolitana en México	124
Tabla 22: Fases de metropolización de la ZMT	134
Tabla 23: Distribución de la población en la Zona Metropolitana de Toluca 1990-2015	138
Tabla 24: Contenido de los Bandos Municipales de la ZMT en materia de gestión metropolitana 2013-2018	149
Tabla 25: Organismos municipales orientados a la gestión metropolitana en la ZMT	152

Tabla 26: Recursos asignados a la ZMT del Fondo Metropolitano	157
Tabla 27: Contenido de los Planes de Desarrollo Urbano municipales de la ZMT 2012- 2018	163
Tabla 28: Distribución municipal de indicadores de Ciudad Central en la ZMT	177
Tabla 29: Resultados del análisis por municipio de indicadores de Ciudad Central en la ZMT	179
Tabla 30: Distribución municipal de indicadores de Integración Funcional de la ZMT	181
Tabla 31: Resultados del análisis por municipio de indicadores de Integración Funcional de la ZMT	181
Tabla 32: Síntesis del análisis de indicadores de Expresión Territorial de la ZMT	182
Tabla 33: Resultados de análisis por municipio de indicadores de Expresión Político Administrativa de la ZMT	186
Tabla 34: Resultados de análisis por municipio de indicadores de Expresión Político Administrativa de la ZMT	187
Tabla 35: Síntesis del análisis por municipio de la dimensión Cobertura Territorial de Gestión Metropolitana de la ZMT	189
Tabla 36: Variables de análisis de las características de coordinación metropolitana en la ZMT	193
Tabla 37: Valoración para ponderación de análisis de atributos para componentes de gestión metropolitana en la ZMT	193
Tabla 38: Síntesis del análisis de componentes de gestión metropolitana en el ámbito federal para la ZMT	197
Tabla 39: Síntesis del análisis de componentes de gestión en el ámbito estatal para la ZMT	203
Tabla 40: Síntesis del análisis de componentes de gestión en el ámbito municipal para la ZMT	206
Tabla 41: Valoración para el análisis del Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana en la ZMT	208
Tabla 42: Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito federal para la ZMT	209
Tabla 43: Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito estatal para la ZMT	211
Tabla 44: Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito municipal para la ZMT	213

Tabla 45: Variables de análisis de las Capacidades Instituciones de Coordinación Metropolitana en la ZMT	216
Tabla 46: Ponderación del análisis de Desarrollo de Capacidades Institucionales de Coordinación Metropolitana en la ZMT	216
Tabla 47: Grado de Desarrollo de Capacidades Institucionales del sistema de gestión metropolitana de la ZMT	222
Tabla 48: Variables de análisis de la Promoción de Participación de Actores en los Procesos Coordinación Metropolitana en la ZMT	223
Tabla 49: Ponderación de análisis de la Promoción de Participación de Actores en los Procesos de Coordinación Metropolitana en la ZMT	224
Tabla 50: Grado de Participación de Actores en los Procesos de Coordinación Metropolitana de la ZMT	227

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Atribuciones de carácter metropolitano	39
Figura 2: Modelos de gestión metropolitana	50
Figura 3: Estructura del Consejo Metropolitano de Guadalajara	100
Figura 4: Estructura de la Comisión de la Región Conurbada Puebla -Tlaxcala	107
Figura 5: Estructura del Consejo Metropolitano de Tijuana	111
Figura 6: Estructura de Coordinación Metropolitana de Yucatán	115
Figura 7: Grado de marginación por municipio en la ZMT 2015	144
Figura 8: Marco jurídico de gestión metropolitana del Gobierno del Estado de México	147
Figura 9: Estructura del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca	154
Figura 10: Dimensiones de análisis de la gestión en la Zona Metropolitana de Toluca	169
Figura 11: Variables de análisis de la cobertura territorial de la gestión metropolitana	170
Figura 12: Variables de análisis de los mecanismos de gestión metropolitana	171
Figura 13: Variables de análisis del perfil gubernamental con enfoque de gobernanza metropolitana	172
Figura 14: Distribución de Ciudad Central de la Zona Metropolitana de Toluca	178
Figura 15: Cobertura de la gestión metropolitana por municipio de la ZMT	189

ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1: Distribución porcentual de la población por municipio de la ZMT 2015	138
Gráfica 2: Distribución porcentual de los proyectos realizados con el Fondo Metropolitano en la ZMT	158
Gráfica 3: Distribución porcentual de los recursos asignados a los proyectos del Fondo Metropolitano en la ZMT	159
Gráfica 4: Distribución porcentual de la participación municipal en la obtención de recursos del Fondo Metropolitano en la ZMT	160
Gráfica 5: Análisis de Asociación de Componentes Gestión Metropolitana del ámbito federal para la ZMT	210
Gráfica 6: Análisis de Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito estatal en la ZMT	212
Gráfica 7: Análisis de Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito municipal en la ZMT	214

RESUMEN

En el marco del desarrollo metropolitano en México, el gobierno y la sociedad han planteado diversas estrategias para gestionar las zonas metropolitanas; principalmente, se observa el reforzamiento del marco jurídico dirigido a facilitar la coordinación metropolitana; la incorporación de organismos que promueven la asociación intermunicipal; y el diseño de instrumentos que complementan el financiamiento y planeación de estrategias a esta escala. Aún con estos atributos, se observa que las metrópolis enfrentan un estado de crisis, sobre todo se percibe, la carencia de sustentabilidad en el ambiente urbano, altos niveles de segregación, exclusión y pobreza, riesgos de baja productividad y el incremento de sus problemáticas urbanas. Si se busca alcanzar altos estándares de bienestar, progreso y desarrollo, se deben dirigir, e incluso reorientar, las estrategias de gestión implementadas, lo cual se ha identificado como un factor estratégico que fortalece e incrementa los beneficios que ofrecen estos espacios.

La presente investigación tiene como objetivo analizar los componentes de gestión metropolitana que existen en México, destacando sus características y atributos principales, sus estructuras y la forma en la operan, ello con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones en el marco de una gestión con un enfoque de gobernanza, misma que aporta elementos para el desarrollo de propuestas que apoyen las actividades de la estructura gubernamental existente.

El referente de análisis es el sistema de gestión de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), considerado uno de los esquemas representativos del país en la configuración e implementación de estrategias para este ámbito, identificando atributos en lo jurídico, organizacional y en la incorporación de instrumentos de planeación y financiamiento.

El caso de la ZMT muestra que, aunque existen avances innovadores que representan una forma diferente de asumir los procesos de coordinación en las metrópolis, las estrategias implementadas se realizan de forma independiente y sujetas a la voluntariedad de los actores involucrados, reconociendo un reducido grado de integración y complementariedad, y el desarrollo de capacidades técnico-administrativas limitadas.

El problema radica en que no se ha logrado articular con cierto grado de eficiencia, la incorporación de una propuesta institucional basada en una responsabilidad común y un método de cooperación congruente a las demandas sociales. Por consecuencia, se requiere analizar los factores que determinan este comportamiento, y examinar las posibilidades que se tienen para fortalecer el sistema de gestión existente.

Para analizar los componentes de gestión, se desarrolla una metodología basada en la revisión de tres condiciones que existen en las directrices que conforman el sistema de coordinación en la ZMT: la primera tiene que ver con el análisis de la cobertura territorial de la gestión, en donde se identifican las posibilidades de aplicación de los diversos componentes y sus implicaciones a nivel territorial, resaltando las oportunidades de coordinación metropolitana de las demarcaciones que forman parte de la metrópoli, así como la cobertura de aplicación de dichos componentes en su forma operativa. En segundo lugar, se identifican las condiciones de vinculación e integración que presentan los diferentes componentes de gestión, para mostrar sus fortalezas, rendimientos y limitaciones, a fin de identificar sus oportunidades de reforma o adecuación institucional, si así lo requirieran. Y en tercer lugar, se examina el perfil gubernamental al que se aspira llegar desde el enfoque de la gobernanza, retomando las particularidades de las relaciones y vínculos entre los actores que participan y son parte de la construcción de la gestión en la metrópoli.

Entre los hallazgos relevantes que se discuten, se distingue que la gestión metropolitana en la ZMT es un tema o materia que presenta ciertos avances en el desarrollo de estrategias de coordinación con relación al contexto mexicano, pero que todavía no se considera como un sistema que fomente procesos integrados y con un porcentaje elevado de cooperación y complementariedad. Algunos de los aspectos que se deben considerar para su perfeccionamiento son: indicar con mayor grado de precisión el umbral de actuación de la gestión metropolitana, sobre todo, en aspectos relacionados con las facultades y atribuciones que se le conceden, y reconocer cuál es el papel que tendrán los actores involucrados; promover organismos especializados, que no solo cuenten con capacidades técnicas fuertes, sino que se procure que su injerencia tenga un enfoque ejecutivo y no consultivo como hasta ahora se ha implementado; además se considera que los instrumentos de planeación y de financiamiento, deben tener la posibilidad de proponer directrices específicas para el tratamiento de asuntos metropolitanos, abordándolos de manera directa y no como aspectos secundarios.

Se reconoce que la realidad urbana-metropolitana, en un contexto como el mexicano y particularmente en un como el de la ZMT, requiere de nuevos enfoques que ayuden a gestionar de mejor forma los recursos con los que cuentan; la acción pública que se necesita, tiene que ser reflejo y el esfuerzo conjunto de todos los que hacen y son parte de estos espacios, ello demanda tener un cierto grado de conocimiento y entendimiento del fenómeno, pero también un desarrollo de capacidades para que las estrategias que se implementen funcionen.

INTRODUCCIÓN

Cada vez más, el tema de la metropolización forma parte de la reflexión sobre el desarrollo y el bienestar en un mundo global; la economía y la sociedad no podrían entenderse sin observar de cerca lo que acontece en estos espacios. Las metrópolis son ahora, no sólo los lugares de producción de bienes y servicios, sino los centros de generación de conocimiento, los espacios donde se configuran nuevas ideas y se definen formas diferentes de relación social; y son los sitios donde surgen las nuevas formas de ciudadanía, de gobierno, de convivencia y de realización humana (Cabrero y Díaz, 2013).

Sin duda, las metrópolis se han convertido en espacios estratégicos de los países, por lo tanto, es fundamental entenderlas mejor, analizarlas desde diversos ángulos y generar un repertorio amplio de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En los últimos años, se ha reconocido que el crecimiento, expansión y desarrollo de espacios metropolitanos, ha configurado formas de organización social, económicas y políticas cada vez más complejas, esto no solo por la creciente aglomeración de personas que existe en estos lugares y que realiza todo tipo de actividades; sino por las funciones urbanas que desempeñan, las cuales han consolidado sistemas que se caracteriza por una estructura en red, en el que la metrópoli se define como un nodo, por la fuerza e intensidad de sus relaciones con otras ciudades; la dimensión de sus flujos de información, bienes, servicios o personas; la importancia de las instituciones, organizaciones y empresas que la tienen como sede; y por la magnitud de sus conexiones interurbanas. De esta forma, el aumento de la presencia de las personas que residen en estos espacios, las múltiples actividades que se desarrollan en su

interior y los atributos que se generan a partir de su configuración, implican nuevos retos, entre los que sobresale, el de la gestión de la ciudad.

La gestión de los espacios metropolitanos, se ha identificado como un factor estratégico que incide de manera directa en las condiciones de vida de la población y del ambiente, ya que, en diversos sentidos, es desde ésta donde se permite tomar decisiones que tienen que ver con la convivencia ciudadana, es donde se controlan y asignan recursos de todo tipo, además de que es el medio a través del cual se ejercen las tareas del gobierno y se permiten mantener ciertos niveles de legitimidad política.

La problemática surge cuando los esfuerzos por gestionar una metrópoli resultan insuficientes, o no cuentan con los atributos necesarios para hacer que ésta desarrolle y brinde las mejores condiciones de bienestar y progreso para su población.

Realizar una propuesta de gestión en el ámbito de lo metropolitano, no es una tarea fácil, ya que se ha reconocido que, además del desarrollo de capacidades institucionales habituales a las de cualquier gobierno (como las atribuciones que reconocen los gobiernos locales), las propuestas de gestión metropolitana, deben contemplar una diversidad de estrategias y habilidades en el marco de la coordinación y asociación intergubernamental e interinstitucional. Esto simboliza, no solo la configuración de diferentes componentes y mecanismos que permitan integrar los esfuerzos de colaboración de los diferentes actores que participan en los procesos de coordinación; sino también, el desarrollo de esquemas que promuevan un método de cooperación con un enfoque de responsabilidad común, fomentando la complementariedad y la corresponsabilidad tanto de los componentes de gestión desarrollados, como de los diferentes actores involucrados.

Los modelos que se han adoptado hasta el momento para atender las necesidades de la gestión metropolitana, responden a dos tipos de estructuras y organización: la primera de ellas, busca incorporar a una autoridad de gobierno que gestione a la metrópoli en su conjunto, con base en un esquema de gobierno metropolitano; mientras que la segunda, pretende realizar arreglos de coordinación intergubernamental, basados en acuerdos formales para la prestación de servicios o la implementación de proyectos y estrategias, sin modificar las estructuras tradicionales de los ámbitos gobierno.

En cualquiera de los dos casos, lo que se pretende es que se adopten estructuras que permitan abordar a las metrópolis y su gestión como un objeto o materia que requiere un tratamiento especial, en donde los atributos que le son inherentes desde su funcionalidad, espacialidad, territorialidad, morfología, identidad y/o su expresión político-administrativa, se conjuguen para direccionar las estrategias adoptadas para su planeación y gestión.

En un contexto como el mexicano, las capacidades desarrolladas para la gestión de las metrópolis, todavía no alcanzan a obtener el potencial que se requiere para hacer de la coordinación metropolitana, una estrategia que mantenga estándares adecuados de colaboración y cooperación.

Aunque se distinguen avances dirigidos a promover acciones de asociación intermunicipal que de cierta forma se consideran innovadoras y con características para potencializar mejores prácticas en el ámbito de la gestión, existen diversos desafíos que todavía tiene que superarse, sobre todo, en el sentido de buscar mejores condiciones en el desarrollo de capacidades institucionales y en la intervención de nuevos actores en los procesos de coordinación.

Uno de los retos que existe en el marco del desarrollo de capacidades para la gestión de las metrópolis, es buscar integrar un marco jurídico en donde se indique con mayor precisión el umbral de actuación de la coordinación metropolitana; la legislación configurada hasta el momento, no distingue con claridad los alcances que tienen estos procesos, y qué atributos se deben considerar para realizarlos; en la mayoría de los casos la legislación reconoce a la gestión de las metrópolis como un recurso secundario al cual los diversos ámbitos de gobierno tienen la posibilidad de acceder, sin que exista un entendimiento de cómo deben de hacerlo o de que relevancia tiene en el desarrollo de propuestas integrales para promover mejores condiciones de desarrollo.

Por otra parte, se distinguen algunas limitantes con las instancias de coordinación metropolitana configuradas para realizar procesos de gestión, éstas relacionadas, sobre todo, con el desarrollo de capacidades técnico-administrativas, las cuales no cuentan con las condiciones suficientes para profundizar, diagnosticar y pronosticar realidades socio-urbanas, que permitan construir un modelo de desarrollo metropolitano. A esto se suma, que estas instancias han carecido de poder de decisión, quedando solo como órganos consultivos, con lo cual las decisiones quedan fuera de las estructuras institucionales metropolitanas.

Desde la incorporación de planes y programas de desarrollo metropolitano, se observa que ésta dimensión y sus respectivas prácticas de gestión, habitualmente no se consideran para el desarrollo de propuestas y estrategias que promuevan condiciones favorables para la población. En el mejor de los casos, es desde los gobiernos federal, estatal y/o municipal y sus respectivos sistemas de planeación, en donde se promueve algún esquema de colaboración para las metrópolis; el problema que se presenta con esta situación es que los planes y programas que existen de estos ámbitos de gobierno no reflejan un entendimiento congruente entre las necesidades de las metrópolis y sus diversas materias, así como de las

particularidades que requiere su gestión, dejando con criterios limitados las directrices y las estrategias que se asumen desde esta perspectiva.

A lo anterior, se suman los esfuerzos por generar un sistema de financiamiento para este ámbito, aún con el reconocimiento de contar con un Fondo Metropolitano que trata de apoyar algunos proyectos a esta escala, las acciones que derivan de este recurso, en su mayoría no se consideran como prioridades metropolitanas, es decir, son acciones que responden a las necesidades de los ámbitos de gobierno federal, estatal o municipal, sin que ello simbolice operaciones que beneficien al conglomerado urbano-metropolitano.

Como consecuencia de esta forma de organización para la gestión de las metrópolis, un factor relevante que se presenta como limitante de este sistema, es reconocer que no se hace efectiva la participación de actores complementarios (como el sector social o la iniciativa privada), en la formulación y ejecución de proyectos de coordinación metropolitana, lo cual genera que las estrategias implementadas solo se limiten a las propuestas y a los términos de las administraciones públicas, que en diversos casos, no cuentan con las capacidades técnico-administrativas para abordarlos.

De esta manera, se afirma que el sistema de gestión metropolitana mexicano no conserva las características suficientes para promover escenarios integrales y con un elevado grado de cooperación y complementariedad. Si bien, se reconoce que existen algunos argumentos que permiten realizar algunas acciones en este entorno, adquiere relevancia el explorar y analizar propuestas que planteen sistemas de gestión metropolitana más eficientes, y que aporten elementos para la configuración de estrategias más incluyentes e integrales.

Una de las propuestas que se plantea para aportar elementos que configuren mejores prácticas en la gestión de las metrópolis, es incorporar a la gobernanza metropolitana como eje conductor de las políticas de gestión en estos lugares, en donde además de promover la participación conjunta de gobiernos, grupos organizados y la sociedad para la gestión de las metrópolis, desde esta perspectiva se reconoce que uno de los elementos para hacer más efectiva la coordinación metropolitana, es realizar procesos de reforma institucional que permitan proponer un marco de actuación que imprima dirección a la sociedad y a las decisiones para estos entornos. De esta forma, lo que se espera para el ámbito metropolitano, es que los actores involucrados, emprendan una acción pública integrada, entendiendo el fenómeno en sus diferentes manifestaciones y eligiendo las mejores formas que les permitan coordinarse y asociarse para obtener los mayores beneficios.

Desde el planteamiento de la gobernanza, se establece realizar un cambio fundamental en la búsqueda de esquemas más integrales para las metrópolis, en donde los mecanismos de

coordinación promuevan valores como la negociación, asociación, participación y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras. Un esquema de gestión como el que promueve la gobernanza, presenta características que son deseables para un sistema como el mexicano, en donde solo algunos casos muestran avances en la construcción de directrices para desarrollar este tipo de propuestas.

En este sentido, se reconoce a la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), identificada como la quinta aglomeración urbana más grande del país, con poco más de dos millones trecientos setenta mil habitantes para el 2015, y conformada por 22 municipios conurbados (SEDATU y CONAPO, 2018; Venancio, 2016); la cual ha mostrado atributos sobresalientes en la composición de un sistema de gestión con mayor grado de integración, en donde a través de la implementación de estrategias que abarcan desde lo jurídico, lo organizacional y la incorporación de algunos instrumentos de planeación, ha propuesto asumir los procesos de coordinación metropolitana de una forma diferente, estableciendo nuevas estructuras y formas de organización que promueven una acción de asociación intermunicipal distinta a la tradicional o a la implementada en otros espacios urbanos.

Entre los atributos que sobresalen en la propuesta gestión metropolitana de la ZMT se encuentran: el reconocimiento por parte de algunos ordenamientos jurídicos (en el ámbito estatal y municipal) de atribuciones para realizar procesos de coordinación metropolitana, ya sea para intentar ofrecer una mejor prestación de servicios, o para mejorar el ejercicio de funciones gubernamentales; la conformación de organismos metropolitanos, en donde se asume la integración de una instancia de concertación de intereses de diferentes ámbitos de gobierno en materia de desarrollo metropolitano; y también la integración de instrumentos para la planeación de la metrópoli, en donde se aprecian estrategias que reconocen y aportan directrices de acción ante las necesidades de la población y del territorio, estableciendo algunos criterios específicos para generar proyectos para este espacio.

El desarrollo de estos componentes representa un esfuerzo por tratar de realizar mejores prácticas de coordinación entre las demarcaciones que contienen a la metrópoli y entre los distintos ámbitos de gobierno; desafortunadamente, el problema que se distingue con éstos, es que cada uno de ellos actúa de manera aislada y de acuerdo a pretensiones y alcances diferentes, es decir, los componentes de gestión no se ajustan a un proyecto integral de desarrollo metropolitano, en donde se conjuguen todos los avances y propuestas realizados,

con una política pública que articule los intereses de los actores involucrados en la gestión de la metrópoli¹.

Lo anterior se evidencia cuando se observa que el marco jurídico, aunque promueve los procesos de asociación intermunicipal, no deja claro el umbral de actuación de la gestión, sobre todo, porque no se establecen las facultades y atribuciones para llevar a cabo la coordinación; los organismos tienen poca injerencia en la toma de decisiones de carácter metropolitano, y en ocasiones nula, porque no logran obtener facultades ejecutivas que les permitan realizar y tomar decisiones trascendentales, delimitando su actuación a aspectos consultivos; en tanto que en los instrumentos de financiamiento y planeación se percibe una insuficiente articulación de estrategias dirigidas a resolver los problemas centrales de la metrópoli, además de un entendimiento limitado del fenómeno.

Asimismo, algo que es pertinente comentar con relación a las limitaciones de gestión que se observan en la ZMT, es que los planteamientos que se han realizado hasta el momento para la coordinación metropolitana, han sido precedidos por algunos comportamientos en los proyectos que no han obtenido la trascendencia suficiente para promover un modelo de desarrollo metropolitano, por mencionar algunos ejemplos: se distingue que las acciones implementadas, por lo regular, no presentan continuidad más allá de los periodos gubernamentales de los ámbitos de gobierno, esto quiere decir que si se desarrolla alguna propuesta o proyecto para realizar algunas actividades metropolitanas en un periodo gubernamental de cualquier ámbito de gobierno, no se tienen la certeza de que estas acciones prevalezcan para el siguiente, lo cual ocasiona que los proyectos resultes inadecuados; por otra parte, también se observa existen dificultades con el entendimiento de las necesidades metropolitanas por parte de los responsables de la toma de decisiones, ya que al no contar con un sistema de gestión eficiente y preciso en sus aspiraciones y directrices, las decisiones en la materia son tomadas con criterios limitados y en ocasiones sin reflexionar las implicaciones que generan. Se reconoce que, aunque existe una intención por inducir y llevar a cabo prácticas de coordinación más eficientes todavía no se logran concretar acciones efectivas para hacerlo una realidad.

Como consecuencia de ésta dinámica, se considera relevante **analizar el comportamiento y manifestación que presentan los componentes de gestión metropolitana de la ZMT, destacando a través de sus características y atributos principales, sus estructuras y la**

¹ Un comportamiento que se observa con la ausencia de articulación e integración de los componentes de gestión, es que diversos actores (como los representantes de las administraciones públicas municipales), no conocen con precisión cual es el rol que tienen en los procesos de coordinación metropolitana, y que alcances tiene ésta, ya que la práctica de realizar asociaciones intermunicipales, es considerada como un recurso secundario el cual no están obligados a realizar.

forma en la operan, las condiciones que existen para promover mejores prácticas de gestión, lo cual contribuye a identificar sus alcances y limitaciones en el marco de un sistema de coordinación con un enfoque dirigido hacia la gobernanza, misma que se identifica como un modelo que aporta elementos para el desarrollo de propuestas que apoyan las actividades de la estructura gubernamental existente, **esto se considera el objetivo central de la investigación.**

Para conducir el análisis es necesario identificar: **¿Cuáles son los mecanismos y componentes de gestión que requieren de un mayor fortalecimiento en la ZMT para promover mejores condiciones de desarrollo metropolitano?**; analizando en este proceso **¿Cuál es el grado de vinculación y asociación que existe entre los componentes gestión en la ZMT?**, con la intención de reconocer las acciones que se deben distinguir como prioritarias para el desarrollo de una propuesta de gestión, reconociendo **¿Cuáles son las características que deben asumir los componentes de gestión de la ZMT para mejorar sus procesos de coordinación metropolitana?**. Estos cuestionamientos, se consideran como las **preguntas de investigación** que imprimen dirección a este trabajo.

La **hipótesis** que se tiene, es que el grado de articulación e integración que existente entre los mecanismos y componentes de gestión de la ZMT, no presenta las condiciones suficientes para conformar un sistema de coordinación metropolitana con un sentido de cooperación y responsabilidad común; en un contexto donde existe un marco jurídico que no permite establecer el umbral de actuación de la gestión metropolitana, no reconoce las dimensiones espaciales, territoriales y político-administrativas que le son inherentes a estos espacios; organizaciones que no logran tener una injerencia ejecutiva; e instrumentos de financiamiento y planeación, que se vinculan a ámbitos de gobierno como el municipal o estatal, pero que no conservan una perspectiva de desarrollo metropolitano. Se requiere explorar nuevas formas de vinculación y asociación entre estos componentes, promoviendo reformas institucionales que modifiquen y se dirijan a formular escenarios con mayor grado de complementariedad.

Al respecto, los rasgos que se buscan con la complementariedad, es identificar el grado en el cual se logra articular los atributos que reconocen cada uno de los componentes de gestión implementados para la metrópoli, estableciendo su grado de asociación e integración como parte de un solo sistema, de esta forma, entre mayor sea su grado de vinculación mejor será su efectividad.

Con relación a buscar un sentido de cooperación de responsabilidad común, se hace referencia a la forma en la cual interactúan los actores involucrados en los procesos de gestión, identificando cuatro rasgos principales que tienen que ver con la percepción que éstos

conservan sobre los procesos de coordinación: el conocimiento en los alcances a nivel territorial (reconocer la dimensión operativa de la coordinación a nivel de identificar el número de demarcaciones con las cuales se pueden desarrollar coordinaciones metropolitana); identificar el marco legal que permite los procesos de coordinación e intermunicipalidad; explorar proyectos concretos en el ámbito de la planeación o el desarrollo de programas para esta escala; y reconocer los alcances del Fondo Metropolitano para el financiamiento de proyectos.

Se piensa que si al analizar estos factores se logra obtener un porcentaje elevado de complementariedad conjugado con un grado de cooperación y responsabilidad común dominantes, el sistema de la ZMT se considera eficiente, por tal motivo, es relevante realizar un análisis que examine el comportamiento y los alcances que se tiene sobre estos aspectos. Para guiar y desarrollar la propuesta analítica mencionada de los componentes de gestión y su respectivo comportamiento, se consideran los siguientes objetivos particulares que orientan la elaboración de esta investigación:

- Analizar y describir el marco teórico-conceptual de la gestión y gobernanza metropolitana, identificando como la evolución del fenómeno metropolitano sirve para direccionar las estrategias de coordinación en éste ámbito; esto con el propósito de proporcionar un sistema coordinado y coherente de conceptos, preposiciones y teorías que permitan abordar la problemática de la gestión metropolitana.
- Analizar y describir los atributos y características que asumen los componentes de gestión metropolitana en diferentes casos del ámbito internacional y nacional, con el fin de entender la forma en la que operan y las particularidades que asumen de acuerdo al contexto en el que presentan; con el propósito de establecer un esquema de referencia de los elementos que puede contemplar un modelo de gestión metropolitana.
- Identificar y describir el estado actual del sistema de gestión y los problemas urbanos en la Zona Metropolitana de Toluca, para reconocer las características y atributos que conservan los procesos de coordinación metropolitana y las directrices que puede asumir.
- Analizar el comportamiento de los componentes de gestión que existen en la Zona Metropolitana de Toluca, con el propósito de identificar la forma en cual interactúan, a fin de establecer las estrategias que contribuyan a mejorar el sistema de gestión existente.

Para efectos de cumplir con los objetivos planteados, la investigación recupera un periodo de análisis de 2011 al 2018, ya que en esta temporalidad se ha reconocido la incorporación y consolidación del sistema de gestión que actualmente rige a la metrópoli, y que se considera como base para establecer directrices vigentes en cuanto al análisis que se efectúa; además, este periodo también ofrece la ventaja de analizar los procesos de transición en las administraciones públicas estatales y municipales con sus respectivas políticas en materia de gestión metropolitana, para identificar la continuidad que se le da a las estrategias de coordinación, así como los cambios que se promueven desde estos ámbitos de gobierno, lo cual se considera determinante para lograr proyectos a largo plazo.

Algo que se debe destacar con los estudios realizados en el ámbito de la gestión metropolitana, es que éstos se encuentran sectorizados, es decir, algunos de éstos se preocupan por la medición estricta de un grupo de variables que se consideran determinantes para entender el nivel de gestión de la metrópoli; otros se basan en la percepción de diversos actores sobre los procesos de coordinación; o bien, los que intentan llevar a cabo comparaciones de un amplio grupo de ciudades y sus respectivos sistemas de gestión, dejando de lado la perspectiva de abordar el fenómeno de manera conjunta. La presente investigación pretende ser un ejercicio reflexivo de los componentes de la gestión metropolitana con una visión integral, lo cual aporta un enfoque con mayores elementos para pensar futuras propuestas en esta materia.

En este trabajo, se considera que para entender la gestión de una metrópoli como la ZMT, la metodología que se debe de emplear corresponde a un análisis hipotético deductivo, en el cual por medio de la relación que existe entre los componentes de gestión se identificará cuál de ellos tiene mayor relevancia o jerarquía en el sistema.

Para ello, se propone que la investigación se estructure en cuatro **capítulos, en el primero**, se reconocen los procesos diferenciados de la urbanización y de la metropolización, esto con el objetivo de entender la complejidad y las características que se tienen al analizar espacios urbanos de este tipo. Como consecuencia del proceso de metropolización y de las propias actividades humanas desarrolladas en estos espacios, es de interés conocer los asuntos o problemas de escala metropolitana que se generan en éstos, explorando sus características y atributos, ello contribuye a colocar en perspectiva la forma en la cual se atienden o resuelven conflictos de carácter urbano, que por su naturaleza, afectan a todo el conjunto y no sólo a una parte de él.

Por otra parte, se considera indispensable indagar sobre los esquemas y modelos de gestión metropolitana que se tienen, ya que estos son el soporte para entender cómo es que se lleva a cabo los procesos de coordinación en una zona metropolitana. De esta forma, el

reconocimiento de estos elementos de gestión, aportan atributos para la caracterización y análisis del caso mexicano, y particularmente de la ZMT.

Asimismo, es de interés conocer los elementos que ayuden a conformar un perfil gubernamental sobre la gestión metropolitana, lo cual conduce a establecer las características que se tienen sobre la gobernanza metropolitana, y como a través de sus postulados se logran procesos más efectivos de gestión.

En segunda instancia, como parte del **Capítulo II**, es necesario documentar la respuesta de la coordinación metropolitana ante las condiciones de la metropolización, para obtener un panorama general de los alcances de los modelos de gestión, y los atributos que pueden ser susceptibles a considerarse por un esquema de coordinación para las metrópolis mexicanas. En donde, a través de la revisión de seis casos de gestión en el contexto internacional: Toronto, Barcelona, Londres, Quito, Buenos Aires y Rio de Janeiro; y cinco casos en el ámbito nacional: Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, Tijuana, Mérida y Ciudad de México, se identifican las particularidades que cada uno presenta y se establece un marco de referencia para reconocer elementos sobresalientes que permitan más adelante analizar el caso de ZMT.

Por su parte, en el **tercer Capítulo**, se revisa lo que acontece en el caso de la Zona Metropolitana de Toluca, en donde, se presenta un recuento de los problemas urbanos de escala metropolitana ubicados dentro de la ciudad, y se muestra como se constituyó como metrópoli; para posteriormente, realizar una revisión de las características principales de su gestión metropolitana y evidenciar el estado actual de sus componentes.

Finalmente, en el **cuarto Capítulo**, se analiza el comportamiento que presentan los componentes de gestión que existen de la ZMT, en el sentido de conocer sus grados de articulación, la forma en la cual interactúan y los alcances que conservan a nivel territorial. Esto identifica las oportunidades de coordinación intermunicipal de las demarcaciones, así como las coberturas de aplicación de los componentes; asimismo, muestra sus posibles oportunidades de desarrollo, proponiendo reconocer las condiciones que mejoren su estado. El desarrollo del Capítulo IV requirió el diseño de diversos instrumentos metodológicos, los cuales se configuraron a partir del reconocimiento de atributos sobresalientes en el marco de la gestión desde su perspectiva teórica y práctica; el análisis se realiza en primera instancia, evaluando las condiciones existentes sobre la materia, para posteriormente, contrastar los resultados obtenidos con las acciones que realizan de manera práctica en la metrópoli por los actores involucrados, de esta forma se obtiene una percepción clara de la manera en la cual se presenta el fenómeno, reconociendo los alcances que tienen su aplicación y la forma en la cual se lleva a cabo de manera efectiva. Para realizar dicho análisis fue necesario la aplicación

de entrevistas a informantes clave, así como la evaluación de los componentes de gestión y gobernanza metropolitana en la ZMT, se diseñó una metodología mixta que aporta elementos de análisis en cuanto a ponderaciones nominales y ordinales, que representan evaluaciones de la manifestación del fenómeno.

De esta forma, como reflexión final de la investigación, se identifica que el tema de la gestión de las zonas metropolitanas llegó desde hace décadas a México, y se ha convertido en un asunto estratégico, en donde se reconoce que se requieren acciones inmediatas para iniciar procesos estructurales de transformación en el ámbito de la política pública.

Esta investigación evidencia que todavía existen diversas limitaciones en los procesos de gestión metropolitana en México y particularmente en la ZMT; sin embargo, se aprecia que existen cuando menos algunas experiencias que sirven como referencia para que las zonas metropolitanas comiencen a establecer nuevos esquemas de coordinación.

La gestión metropolitana es una materia en desarrollo que se encuentra en la parte inicial hacia su proceso de consolidación, la experiencia de la ZMT muestra que existen condiciones para posibilitar mejores prácticas en la materia, pero que se requiere avanzar hacia otras formas de organización y reforzar algunos elementos.

La realidad urbana-metropolitana, en un contexto como el de la ZMT, requiere de nuevos enfoques que ayuden a gestionar los recursos con los que cuenta; la acción pública que se necesita, tiene que ser reflejo y el esfuerzo conjunto de todos los que hacen y son parte de las metrópolis, ello demanda tener un cierto nivel de conocimiento y entendimiento del fenómeno, pero también una responsabilidad para que las estrategias que se implementen funcionen; la gobernanza como un nuevo paradigma de gobierno tiene la posibilidad de proponer los atributos de cooperación y responsabilidad común que se requiere en el ámbito de la gestión metropolitana.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA

CAPÍTULO I

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA

En el presente capítulo se expone la fundamentación teórico-conceptual de la gestión y gobernanza en el marco del fenómeno metropolitano. El objetivo es reconocer como la evolución del fenómeno metropolitano sirve para direccionar las estrategias de gestión con un enfoque de gobernanza. Para ello, se considera relevante distinguir la dimensión político-administrativa que adquiere la metrópoli, destacando la manera en la que se establecen procedimientos de coordinación y asociación entre las demarcaciones que la contienen; así como la dimensión espacial que ésta conserva en los contextos local, regional, nacional e internacional.

Para entender cómo es que se llevan a cabo los procesos de gestión en las metrópolis y cuáles son sus implicaciones en la composición de un sistema de gobernanza, el capítulo se estructura en tres apartados. El primero, hace referencia al marco general de los procesos de metropolización, reconociendo la forma en la que se presenta y desarrolla este fenómeno, desde cuándo empieza a obtener relevancia, así como las características que ha adquirido. El segundo, identifica las corrientes teóricas y modelos de la gestión metropolitana, así como su conceptualización, identificando sus atributos, alcances y limitaciones. Y finalmente, se identifican las características, atributos y corrientes teóricas de la gobernanza metropolitana, así como su definición y sus principales ampliaciones en los sistemas de gestión.

1.1 El fenómeno metropolitano

En la actualidad, las metrópolis tienen una función central en la organización del mundo globalizado. Éstas son los nodos de atracción y formación de capital humano; el espacio que fomenta la economía y sociedad del conocimiento; el lugar donde existe la infraestructura y tecnología para la inversión; así como el sitio donde surgen las nuevas formas de ciudadanía, de gobierno, de convivencia y de realización humana (Cabrero, 2014; Orihuela et al., 2015; Vélez, 2015).

En consecuencia, estos espacios adquieren una importancia central para el crecimiento económico, la generación de oportunidades laborales, el acceso a servicios básicos y especializados, el impulso a la innovación y los avances tecnológicos, el adelanto institucional, así como el desarrollo cultural y social de cualquier país.

Sin embargo, contrario a los beneficios que pueden ofrecer, se observa que las metrópolis generan una serie de externalidades negativas que afectan a la población que reside en ellas; por mencionar algunas: se distinguen grandes porcentajes de inseguridad, exclusión social, marginación, pobreza, desempleo, inaccesibilidad a servicios públicos, segregación, altos costos de aglomeración, contaminación, carencia de sustentabilidad, dificultades de movilidad y baja productividad (Iracheta, 2012; Garrocho, 2013; Cabrera y López, 2015; Hernández, Ornelas y Castillo, 2015; Vélez, 2015). Estas tensiones adquieren forma en el territorio y generan espacios fragmentados, poco integrados y con fuertes desigualdades en términos sociales, económicos y políticos.

Se reconoce que la mayoría de las dificultades asociadas a la metropolización, no se generan a partir del crecimiento o expansión de estos espacios, sino de la incapacidad de las instituciones gubernamentales para enfrentar los retos que de ellas derivan (Garrocho, 2013: 28; Rosique, 2014; Castillo et. al., 2015: 159; Vélez, 2015). El desarrollo de las capacidades institucionales es un elemento estratégico para cualquier espacio urbano –en especial para las metrópolis-, ya que es a partir de éstas donde se controlan y asignan los recursos de todo tipo, se promueven y ejecutan decisiones, además de que es el medio a través del cual se ejercen las tareas del gobierno², las cuales permiten administrar las actividades propias de la modernización y los cambios políticos, sociales y económicos (Bañón y Carrillo, 1997 en Cadena, 2004: 96). Por lo tanto, se considera relevante analizar la forma en la cual se establecen los procedimientos que gestionan a las metrópolis.

² Se refiere a las autoridades que dirigen, controlan y administran las instituciones del Estado, es decir, representa un conjunto de órganos directores que a través del orden jurídico expresan el poder del Estado (Venancio, 2016: 61).

Para entender los procedimientos de gestión metropolitana, es necesario conocer dos aspectos que son complementarios. En primer lugar, diferenciar la dimensión espacial y/o territorial de la metrópoli, reconociendo la importancia que ha adquirido desde su estudio como fenómeno urbano; identificando sus corrientes teóricas y definiciones; así como las características que ha asumido desde el punto de vista espacial y/o funcional. Y en segundo lugar, examinar la dimensión político-administrativa de la metrópoli, en donde se identifican las características que asumen sus procesos de gestión a través de la coordinación metropolitana, y el perfil gubernamental al cual tiene la oportunidad de acceder a través de la gobernanza.

1.1.1 La relevancia de los estudios de carácter urbano

Uno de los hechos más notables de la sociedad actual es el crecimiento y consolidación de espacios urbanos; la civilización se caracteriza por mantener una tendencia hacia la urbanización, así lo afirma el Banco Mundial señalando que desde 2008 más del 50 por ciento de la población mundial se considera urbana y según las previsiones se estima que para el 2050 la tasa de urbanización llegará al 65 por ciento (Banco Mundial, 2014; Carrión, 2013: 19; Garrocho, 2013: 27; Rosique, 2014)³.

A esta primera apreciación, se suman al menos dos consideraciones más que le dan relevancia a los estudios de carácter urbano, en primer lugar, la concepción que privilegia el modelo de desarrollo económico y social de la ciudad sobre el del campo, en donde se asegura que el futuro de éstos se está y seguirá jugándose en ciudades (Garrocho, 2012 y 2013). Y en segundo término, reconocer que la ciudad es el lugar donde se ha generado el desarrollo intelectual y cultural de la sociedad, es decir, es el espacio donde se han establecido los mayores hallazgos que han transformado a la humanidad (Iracheta, 2009; Sjoberg, 1967 en Lezama, 2010; Cabrera y López, 2015).

De esta forma, se reconoce que el estudio de la ciudad se vuelve estratégico, ya que es en ésta donde además de concentrar la mayor cantidad de población, se establecen las condiciones que generan bienestar, desarrollo y progreso para la humanidad (Cabrero, 2009). Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los estudios urbanos se diferencian según el tipo de aglomeración del que se trate, las ciudades se clasifican en centros urbanos, pequeñas ciudades, ciudades medias, ciudades intermedias, grandes ciudades o megaciudades (ONU Hábitat, 2011: 15).

³ En la actualidad cerca del 55 por ciento de la población mundial se considera urbana, y en países como los de América Latina aproximadamente el 80 por ciento de la población se encuentra bajo esta condición, cifra que conserva el caso mexicano (Hernández, Ornelas y Castillo, 2015: 9).

Esta clasificación se formula a partir de diversos criterios y atributos que delimitan al fenómeno urbano, entre los más sobresalientes se encuentran: la cantidad de población aglomerada en estos lugares; y las particularidades que ubican a estos espacios como centros neurálgicos donde se concentran diversas actividades económicas, sociales, políticas, institucionales, culturales o demográficas, las cuales se conjugan para caracterizar al fenómeno urbano.

1.1.2 Definición de lo urbano

La definición de lo urbano se estructura en al menos tres enfoques que son complementarios: uno alude a *criterios cuantitativos*, considerando a la cantidad de población que se aglomera en las ciudades; otro, distinguiendo *criterios cualitativos*, en donde se contemplan los componentes que le dan relevancia a la ciudad desde sus funciones, morfología, densidad, actividades político-administrativas, económicas, sociales o culturales; así como su posición y vínculos con otros espacios urbanos (Rica ,1983; Pérez, 2013); y finalmente reconociendo *criterios perceptuales*, en donde se retoman aquellas imágenes que los grupos o personas conservan sobre las características, propiedades o atributos de un espacio urbano, como lo son: la calidad de vida, el confort del espacio social, la percepción de seguridad, los beneficios que ofrece el comercio, la calidad de los lugares de recreación, entre otros (Villalvazo, Corona y García, 2002).

Respecto a los *criterios cuantitativos*, se reconoce que un espacio urbano implica ciertos umbrales de concentración humana (Capel, 2001 en Hiernaux, 2006). La cifra que define a un núcleo como urbano varía de acuerdo al lugar en donde se realice el análisis, ya que cada contexto nacional define criterios para delimitar sus localidades, éstos van desde 200 habitantes en países como Suecia o Dinamarca, hasta 30,000 en lugares como Japón (véase tabla 1).

En este sentido, existen instituciones que definen, recogen y actualizan la información demográfica periódicamente. Un ejemplo de ello es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que distinguen que para México una localidad urbana es aquella que contiene 2,500 habitantes en adelante.

Tabla 1: Definición de lo urbano según su cantidad de población en diferentes países del mundo

País	Cantidad de Población
Suecia y Dinamarca	200 Habs.
República Sudafricana	500 Habs.
Australia, Nicaragua, Venezuela y Canadá	1,000 Habs.
Francia, Israel, Cuba, Honduras, Argentina y Bolivia	2,000 Habs.
E.U.A., Puerto Rico y México	2,500 Habs.
Bélgica	5,000 Habs.
España, Suiza y Turquía	10,000 Habs.
Japón	30,000 Habs.

Fuente: Elaboración propia con base en Rica (1983); Villalvazo, Corona y García (2002); y ONU Hábitat (2018).

Respecto de los criterios cualitativos, la definición de lo urbano reconoce una amplia variedad atributos, éstos van desde argumentos con una visión tradicional, que los distinguen como espacios donde se desarrollan actividades diferenciadas de la agricultura (principalmente de industria, comercio o servicios); lugares donde se realizan funciones especializadas; áreas donde se concentra un número considerable de personas; o bien, el sitio donde se instalan las estructuras político-administrativas más importantes (véase tabla 2).

Hasta identificarlas -desde la perspectiva contemporánea-, como el territorio donde se desarrolla el conocimiento y la innovación; el lugar donde se realizan diversas actividades económicas, sociales y políticas; el área donde se produce la competitividad y el capital se acumula; el espacio donde se generan redes sociales de intercambio y encuentro; así como el sitio en donde existe una gran complejidad en la construcción de espacios. Estos argumentos hacen que la definición de lo urbano adquiera un alto grado de complejidad, ya que se refiere a la forma en la cual se realizan distintas actividades en el territorio, y al valor que adquieren para el desarrollo de la población (véase tabla 2).

Tabla 2: Definiciones de lo urbano según criterios cualitativos

Autor	Año	Definición de Ciudad
Perspectiva tradicional		
Frichthofen	1908	Es un agrupamiento cuyos medios de existencia normales consisten en la concentración de formas de trabajo que no están consagradas a la agricultura, sino, particularmente, al comercio y a la industria
Aurouisseau	1921	Son el espacio donde se instala la industria, el comercio, la instrucción de la población (lugares de enseñanza) y la administración del Estado
Dickinson	1947	Son los núcleos de poblamiento compactos dedicados, principalmente, a ocupaciones no agrícolas

Continúa

Continuación de tabla 2

Autor	Año	Definición de Ciudad
Castells	1971	Es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa correspondiente a una sociedad, originado un sistema de reparto que supone la existencia de clases sociales, un sistema político y un sistema institucional
Albler, Adams y Gould	1972	Es una organización espacial de personas y actividades especializadas, diseñadas para maximizar los intercambios; a nivel local, la ciudad es el mejor medio de interrelacionar actividades sociales y económicas para máximo beneficio de todas ellas
Davis	1972	Es una comunidad de tamaño considerable y alta densidad de población con una gran variedad de trabajadores especializados no agrícolas y una élite cultural e intercultural
Monk	1978	Es una forma compacta de poblamiento, mayor que una villa, con una comunidad que desarrolla una forma de vida urbana. Muchas de ellas con funciones especializadas
Perspectiva contemporánea		
Vázquez	1999	Se reconocen con el espacio del desarrollo económico, dado que en ellas se esconden las externalidades y se favorecen los procesos de innovación; por lo tanto, juegan un papel estratégico en la evolución de las sociedades
Garza, Filion y Sans	2003	Se identifican como los principales escenarios donde el capital se acumula, las innovaciones tecnológicas se generan, la cultura y las artes se potencian, en general, donde se centra la vanguardia de los procesos económicos, políticos y sociales
Ascher	2007	Es agrupamientos de población que no producen por sí mismas los medios para su subsistencia, la existencia de las ciudades supone por tanto, una visión técnica, social y espacial de la producción e implica intercambios de naturaleza diversa entre aquellos que producen los bienes de subsistencia y los que producen los bienes manufacturados y simbólicos
Cabrero y Gil	2010	Son el motor de la competitividad y del crecimiento económico de los países, constituyen los núcleos de generación de los conocimientos y de las capacidades de innovación, progreso y desarrollo. Son además los centros neurálgicos de la vida política en el mundo contemporáneo y sirven como <i>cajas de resonancia</i> de las contradicciones de la economía global
García	2010	Son un producto cultural, fruto de las relaciones de los grupos humanos y de su interacción con el medio natural en el que se sitúan; ésta expresa las formas de construir y conformar espacios (públicos y privados), estructuras de poder, modos de vida de su gente y el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas
Garrocho	2012	Son concentraciones de población y actividades que generan beneficios netos, tanto económicos como sociales, para su población residente y para la población que sin habitar permanentemente en ellas realiza actividades en su interior (trabajan, estudian, visitan amigos y familiares entre muchas otras actividades)
Rosique	2014	Es una comunidad de asentamiento de base sedentaria que puede crecer más que las comunidades rurales; debido a sus avanzadas formas de organización genera lugares y formas sociales de encuentro e intercambio

Fuente: Elaboración propia con base en Rica (1983); López (1993); Vázquez (1999); Villalvazo, Corona y García (2002); Garza, Filion y Sans (2003); Ascher (2007); Cabrero y Gil (2010); García (2010); Garrocho (2012); y Rosique (2014).

Algo a destacar entre estas dos perspectivas, es que los argumentos con una postura tradicional hacen hincapié en reconocer que lo urbano alude a establecer actividades que se diferencian de la agricultura, del sector primario o de la concepción de lo rural, y que los beneficios que la ciudad produce, generan externalidades positivas a nivel local. Desde la perspectiva contemporánea, esta concepción se ha ido modificando, ya que se reconoce que las actividades agrícolas también son parte de lo que se percibe como urbano, además de que las bondades que ofrece la ciudad (sobre todo económicas y sociales) no sólo se manifiestan en su interior, sino que tienen influencia sobre otros espacios que no son parte ellas.

A partir de las definiciones identificadas, se infieren algunos *criterios perceptuales* que poseen los espacios urbanos, por ejemplo, se destaca que lo urbano hace referencia a lugares con un tamaño considerable tanto de población como de espacios construidos; se reconoce que es un área en donde las actividades y funciones especializadas se potencializan maximizando los intercambios y las relaciones entre éstas; y es un lugar en donde a partir de la concentración de población y actividades se generan beneficios netos, acentuando los económicos y los sociales.

A partir de los criterios identificados con anterioridad, se distingue que el fenómeno urbano comprende concepciones diversas y heterogéneas, que hacen que su definición se vuelva compleja y multidisciplinar. Por consecuencia, se considera necesario que cuando se realicen estudios en esta área, se retomem los tres criterios mencionados para definirlo, bajo un enfoque complementario y con una mayor perspectiva del fenómeno. Uno de los problemas más frecuentes cuando se realizan estudios de carácter urbano, es que la definición de éste se establece a través de visiones parciales, es decir, se conserva el predominio de un criterio sobre otro, por ejemplo, se le puede dar preferencia al criterio cuantitativo sobre los criterios cualitativo o perceptual, esto llega a ocurrir con frecuencia en estudios elaborados por las administraciones públicas; la idea fundamental es buscar un enfoque complementario, que contemple la mayor cantidad de aristas, ya que el proceso de configuración de ciudades demanda tener visiones integrales.

1.1.2.1 Proceso de urbanización

El proceso de urbanización es entendido como la concentración de actividades humanas en los espacios urbanos (Yanes, 2010: 16). Históricamente hace referencia a la migración de grupos rurales a ciudades; y a la transferencia de recursos de las actividades primarias a las secundarias y terciarias (Hardoy y Mosovicb, 1975; Unikel, Ruiz y Garza, 1976; Ramírez 1979; Quijano, 1975; Moreno, 2006). En la actualidad, este proceso también tiene que ver con el crecimiento natural de la población, la expansión y el crecimiento de las ciudades a partir del desarrollo económico, la transformación de las estructuras urbanas, el perfeccionamiento de las comunicaciones y energéticos, el progreso de las fuerzas productivas, el desarrollo del aparato institucional y los avances tecnológicos (Garza, 2003).

Diversos autores coinciden en que el proceso de urbanización que articula a las ciudades actuales es el que se presentó a partir de la Revolución Industrial, el cual transformó a la sociedad y a las reacciones urbano-rurales a un proceso multidimensional en el sentido

económico, demográfico, social, cultural y político (Ramírez, 1979; Unikel, Ruiz y Garza, 1976; Choay, 1983; Lezama, 2010)⁴. Esto fue posible gracias a las innovaciones tecnológicas, el impulso de los intercambios (con el desarrollo de medios de transporte), el crecimiento demográfico y la consolidación del Estado, lo que fortaleció al sector secundario (industrial) como eje de transformación de las actividades urbanas (Choay, 1983).

Con el paso del tiempo los modelos de ciudad se han modificado, así se transitó de las ciudades industriales a mediados del siglo pasado, hacia las metrópolis o mega-ciudades, que radican su fortaleza económica en el sector de los servicios (Vélez, 2015: 40; Yanes, 2010). Lo que se observa en la actualidad, son centros urbanos que se expanden y fusionan con otros de menor tamaño ocupando diversas demarcaciones, y una fuerte interdependencia entre centros urbanos y sus zonas periféricas, dando origen a los procesos de metropolización.

1.1.2.2 Proceso de metropolización

La concentración de población y de diversas actividades (económicas, políticas o sociales) en metrópolis es una tendencia creciente en los procesos de configuración urbana de cualquier país. Las metrópolis son espacios que han resultado de las actividades de integración social, económica y política que la población lleva a cabo progresivamente, no sólo en las ciudades sino en los alrededores a éstas.

Su configuración se presenta cuando los núcleos urbanos sufren una transformación cuantitativa y cualitativa, que hacen que sus fronteras se extiendan; tales núcleos experimentan fases de desarrollo originadas por diferentes procesos urbanos, que empiezan a tener actividades mediante servicios ubicados fuera de sus propios límites territoriales. De esta manera, comienzan a incluir en su crecimiento y expansión a unidades político-administrativas adyacentes (López, 1993; Orihuela et. al., 2015: 19).

La integración de metrópolis se ha manifestado desde la configuración de las ciudades industriales, hasta la época actual. Se han distinguido por el establecimiento de espacios urbanos que aluden a condiciones de gran tamaño, así como una preeminencia de éste tipo de aglomeraciones sobre un vasto territorio, no solo por su área urbana, sino por sus relaciones funcionales, que llegan a tener una influencia a escala regional, nacional o internacional (Pérez, 2013: 53).

⁴ Lo que se observó con el advenimiento de la *Revolución Industrial* fue un aumento sistemático de la población urbana respecto a la total de los países; una expansión generalizada de las ciudades; un cambio de perfil en las actividades productivas, consolidando a la industria, el comercio y los servicios como ejes del desarrollo económico y urbano; una organización policéntrica, estructurada a través de varios centros complementarios; así como la integración de nuevos espacios urbanos (como los metropolitanos) (Quijano, 1975; Ramírez, 1979; Unikel, Ruiz y Garza, 1976; Choay, 1983; López, 1993: 42; Rosique, 2014).

Desde el punto de vista económico, las relaciones funcionales de la metrópoli hacen referencia a la implantación de actividades de los sectores secundario y terciario en un entorno inmediato a los centros urbanos. Ello es posible gracias a que éste tipo de espacios contemplan atributos o ventajas para que estos sectores se desarrollen (López, 1993: 43; Cuervo, 2002; Soja, 2008)⁵.

Desde un punto de vista social, la función metropolitana se establece por la gran aglomeración de personas que existe en estos espacios y que se encuentran constantemente en crecimiento, éstas realizan todo tipo de actividades: trabajan, estudian, se recrean, reciben servicios diversos, entre otros (Garrocho, 2012), y muchas de estas actividades se consideran especializadas.

Con relación a sus funciones político-administrativas, las metrópolis reconocen una amplia variedad de entidades o demarcaciones que la contienen, éstas tienen a su vez la necesidad de coordinarse y asociarse para la implementación de diversos servicios, ello hace que se reconozca un conjunto de unidades político-administrativas, que deben trabajar como una sola (Aranda, 1998, Iracheta, 2009).

La concepción de la metrópoli se basa entonces, en el entendimiento de grandes conglomerados urbanos, que implican un área de influencia territorial y que poseen una relación funcional entre sí (Susteren, 2007 en Pérez, 2013: 35). Se trata una ciudad central que concentra diversas actividades (puestos de trabajo, equipamientos o servicios, por mencionar algunos) rodeada de un espacio dependiente (espacios residenciales, industrias descentralizadas, o pequeños núcleos urbanos), que es absorbido por el crecimiento y expansión urbana (López, 1993: 153; Cabrera y López, 2015).

De esta forma, la metrópoli asume características peculiares, ya que cuando se hace referencia a ésta, se habla de un espacio urbano que alberga a una gran cantidad de población; contempla un área que constantemente se está urbanizando (se encuentra en crecimiento y expansión); tiene en su interior varios centros complementarios de influencia en diferentes actividades de la población; conserva una gran heterogeneidad cultural; y se desarrolla a través de varios ámbitos de gobierno (véase tabla 3).

⁵ Se cuenta con cercanía a mercados de consumo extenso y concertado (internos y externos); se tiene una amplia y creciente disponibilidad de mano de obra; se posee una extensa variedad de tecnología, por mencionar algunos.

Tabla 3:Características principales de las metrópolis

Espacio urbano	Características
Metrópolis	Conservan un gran tamaño poblacional
	Es plurifuncional: no hay una única actividad productiva, adquiriendo gran relevancia las industriales, las de servicios y las de consumo (comercio)
	Es pluricéntrica: se organiza alrededor de varios centros complementarios
	Suele desarrollarse a través de varios ámbitos de gobierno local o incluso regional
	Morfológicamente carece de una configuración jerarquizada clara e inmediatamente perceptible
	Su configuración socio-espacial se caracteriza por un alto dinamismo, con cambios constantes en los elementos físicos y en la localización y composición de las actividades y la población
	Su forma característica es difusa, aun cuando siempre podrá haber en su ámbito uno o más centros compactos
	Su configuración está vinculada a procesos de descentralización de la población, expresados en migraciones internas hacia su periferia o nuevas localizaciones en ella
	Centro nodal de un sistema de relaciones internacionales, sin que ello sea incompatible con su rol de centro nacional o regional
	Culturalmente heterogénea
	Su expansión está asociada al desarrollo de sistemas de transporte y comunicaciones sumamente flexibles y de gran alcance
	Las fronteras entre campo y ciudad tienden a diluirse, sea en términos económicos o territoriales
La heterogeneidad cultural y la dimensión física de la metrópoli, contribuyen al incremento de la desorganización social, a la fragmentación del cuerpo social y a la dificultad para identificar valores compartidos	

Fuente: Elaboración propia con base en López (1993); Borja (2004); Moreno (2006); Soja (2008); Rincón, (2012); Pérez (2013); Orihuela et. al. (2015); Rosique (2014); y Cabrera y López (2015); SEDATU y CONAPO (2018).

Particularmente algo que interesa destacar con las características mencionadas, es la heterogeneidad funcional y político-administrativa que adquieren las metrópolis: funcional, al contemplar varias actividades humanas y organizarse alrededor de varios centros con esa gran diversidad cultural que la caracteriza; y político-administrativa, al asumir la condición de multigobierno, la cual no sólo dificulta la forma de gestionarla, sino que condiciona la forma de definirla, obedeciendo a diversos criterios.

1.1.2.2.1 La definición de metrópoli

La definición de lo metropolitano se estructura reconociendo al menos dos criterios principales. Uno tiene ver con la dimensión operativa del concepto, en donde se considera la cantidad de población que se aglomera en estos espacios; y otro, observando los componentes que le dan relevancia a la metrópoli desde sus funciones, actividades político-administrativas, económicas, sociales o culturales (Orihuela et al., 2015).

Desde la perspectiva operativa del concepto, las definiciones de autores internacionales y nacionales, así como de instituciones públicas, identifican tres criterios de población mínima para considerar a un núcleo urbano como metropolitano, éstos van desde 50,000, 100,000; y

1,000,000 de habitantes; siendo el criterio más utilizado el de 50,000 habitantes en adelante (véase tabla 4).

Tabla 4: Definiciones operativas de la metrópoli

Autor	Año	Definición
Ámbito Internacional		
Angelucci, Browning y Davis	1959	Contiene 100,000 o más habitantes (con una ciudad central de 50,000 habitantes)
Angotti	1993	Contiene a 1,000,000 o más de habitantes
Bronger	2004	
Rincón	2012	
Federal Register	2000	Contiene a 50,000 o más habitantes
Ámbito Nacional		
SEDESOL, CONAPO e INEGI	2010	Contiene a 50,000 o más habitantes
Sousa	2013	
Venancio	2016	
SEDESOL y CONAPO	2012	Contiene a 1,000,000 o más habitantes
SEDATU, CONAPO e INEGI	2017	Contiene a 100,000 o más habitantes

Fuente: Elaboración propia con base en Orihuela, Becerril, Rodríguez, Solano y Tello (2015); Pérez (2013); Rincón (2012); SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012); Venancio (2016); Sousa (2013), SEDESOL y CONAPO (2012); SEDATU, CONAPO e INEGI (2017).

Desde el punto de vista de las funciones y características que le dan relevancia a la metrópoli, se contemplan definiciones de autores e instituciones públicas en el ámbito internacional y nacional. Con relación a lo internacional, los atributos que prevalecen de lo metropolitano, es reconocerá este tipo de ciudad como un centro neurálgico de las actividades sociales y económicas; así como identificarla como centro especializado que contempla un área urbana de influencia con comunidades satélites que interactúan mutuamente (véase tabla 5).

Desde la perspectiva nacional, se identifica que son espacios que contemplan la unión de dos o más demarcaciones locales con características funcionales (es una ciudad extendida hacia su periferia), que posibilitan en mayor grado el desarrollo económico y social, con gran influencia sobre otros espacios urbanos (véase tabla 5).

Tabla 5: Definiciones de metrópoli

Autor	Año	Definición
Ámbito internacional		
Blumenfeld	1971	Son las zonas urbanas que conviven con espacios abiertos y con actividades agrícolas, existiendo una mayor movilidad y variedad de actividades sociales y económicas. Es decir, son ciudades que debido a su tamaño y características, permite la aparición de actividades económicas, sociales y culturales más especializadas que tienen una influencia regional, nacional y hasta internacional

Continúa

Continuación de tabla 5

Autor	Año	Definición
Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona (IEMB)	1998	Es el espacio que incluye la ciudad central, las áreas suburbanas, y las comunidades satélites, la vida social y económica de las cuales está íntimamente ligada a la ciudad de manera que la ciudad central y su zona de influencia forman un todo funcional indisoluble
Rincón	2012	Es el núcleo urbano central de grandes dimensiones, que incluye el centro urbano funcional con todos los equipamientos políticos, religiosos y culturales representativos, caracterizados por una gran inercia funcional o intensidad de usos industriales, comerciales y de servicios, receptor de viajes provenientes de los territorios y barrios pericentrales, residenciales y múltiples demarcaciones y centros poblados menores que dependen funcionalmente del nodo central
Ámbito nacional		
Unikel Ruiz y Garza	1976	Es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa.
SEDESOL, CONAPO e INENGI	2012	Es el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de 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 política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión
Orihuela, Becerril, Rodríguez, Solano y Tello	2015	Es el espacio geográfico que ocupa la ciudad extendida hacia su periferia más próxima y que se caracteriza por presentar una contigüidad no solo física sino funcional, ya que su población se encuentra en constante interacción tanto en cuestión de actividades económicas como de estructura social, política y cultural
Moya	2015	Las metrópolis se refieren a un proceso de integración física funcional de dos o más municipios más allá de sus delimitaciones político-administrativas. Así, se reconoce también a las ciudades grandes cuyo tamaño de población y radio de influencia tienen impacto a escala regional
Cabrera y López	2015	Son entramados urbanos complejos en los cuales coexisten las más altas expresiones culturales y posibilidades de desarrollo económico
Venancio	2016	Es el conjunto de dos o más municipios en donde las funciones y actividades del área urbana rebasan el límite municipal, incorporándose a un área de influencia de municipios vecinos, predominantemente urbanos pero con intensas relaciones con lo rural, manteniéndose un alto grado de integración socioeconómica
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	2016	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
SEDATU, CONAPO e INEGI	2017	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

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2013); Rincón (2012); Moya (2015); Venancio (2016); SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012); Cabrera y López (2015); Orihuela, Becerril, Rodríguez, Solano y Tello (2015); y CDHCU (2016); SEDATU CONAPO e INEGI (2017).

Retomando algunos de los atributos mencionados, y para efectos de esta investigación, se entiende que una metrópoli corresponde a un espacio urbano de grandes dimensiones, en

donde se tiene una cantidad considerable de población aglomerada; conserva un área que continuamente se está urbanizando; y mantiene regiones e incluso ciudades bajo una dirección económica y social compartida. Es decir, la metrópoli es una ciudad-región a partir de un núcleo principal, que induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, involucrando diversos núcleos, integrándolos a una nueva realidad socioterritorial, dejando sobrepasadas las unidades político-administrativas que la contienen.

De esta forma, la delimitación de una zona metropolitana tiene que ver con algunos criterios básicos: la cantidad de personas que se encuentran ahí asentadas; la especialización de las funciones que desempeña la ciudad, así como las estrechas relaciones entre esta y los núcleos colindantes, que en conjunto forman una unidad funcional (Aranda, 1998).

A partir de estos criterios, se identifica que existen al menos dos metodologías generales para la delimitación de las zonas metropolitanas. Por una parte, los métodos estadístico-descriptivos, consistentes en reconocer el nivel de urbanización, la tasa de crecimiento, la población económicamente activa, la productividad, la accesibilidad, los flujos de bienes y mercancías, la centralidad, o la funcionalidad de la metrópoli (Orihuela et al., 2015) (véase anexo 1).

Y, por otra parte, los métodos que derivan de los acuerdos entre diversos órdenes de gobierno y sectores gubernamentales que contribuyen al diseño de políticas públicas, sistema de planeación y ordenamiento territorial, cuya característica es reconocer los atributos de las demarcaciones, diferenciado la integración funcional y su carácter urbano.

Entre los métodos más utilizados por instituciones y especialistas se encuentran: los métodos de análisis multivariado, los modelos de componentes principales, el análisis de conglomerados y los modelos de distancia, gravitacionales y de análisis espacial (Orihuela et al., 2015) (véase anexo 1).

Desde el punto de vista de esta investigación, la delimitación de una zona metropolitana considera aspectos que tienen que ver con las decisiones de política pública, sin dejar de lado las condiciones que estructuran el territorio, por lo tanto, se consideran dos atributos principales: el primero corresponde al *área urbana* de la metrópoli, que es la superficie urbana continua que se constituye de acuerdo con la distribución de la ciudad central y su periferia edificada. El segundo, es el que incluye a los territorios de las unidades político-administrativas que poseen características urbanas y mantienen una relación intensa y constante entre sí y con el área urbana; es decir, la zona metropolitana se constituye considerando los límites de las unidades político-administrativas donde se ubique (Garza 2006 en Moreno, 2006; Iracheta, 2009; Orihuela et al., 2015).

De esta forma, el esquema de gestión metropolitana o cualquier medida estratégica que se adopte para la administración de todo el conjunto urbano, podrá tener injerencia en toda el área, extendiendo ésta a todos los espacios adyacentes que conviven funcionalmente con el conglomerado urbano.

Esta distinción de urbano-metropolitano tiene una influencia de lo que ha tenido lugar en los principios y modelos del urbanismo, los cuales han contribuido a generar una identidad de las metrópolis, ello hace relevante revisar cuáles han sido las perspectivas teóricas en las que se ha desarrollado la concepción metropolitana.

1.1.3 Perspectivas teóricas del fenómeno metropolitano

Uno de los aspectos sobresalientes que plantea el análisis metropolitano, es reconocer los papeles cambiantes y estratégicos que asumen el Estado, el mercado o la sociedad en un esfuerzo por repensar la disciplina urbanística; éste no es sólo para reformular el pensamiento y acción práctica, sino para adquirir modos institucionalizados para llevarlo a cabo.

El entendimiento del fenómeno metropolitano en su perspectiva teórica ha tenido diversas connotaciones, algunas de ellas se han traducido en identificar los elementos físico-funcionales que podría integrar un espacio metropolitano, o bien los atributos que se deberían considerar para la gestión de un espacio como éste.

La perspectiva utópica de Owen (1825), por ejemplo, reconoce que la conformación de espacios urbanos, debe plantearse en términos de autosuficiencia en donde se integre el mundo laboral y de residencial, además de dar respuesta, mediante servicios colectivos, a diversas necesidades humanas (similar al estilo de vida de los monasterios) (véase anexo 2). Por su parte, la propuesta de Howard (1902) con la *ciudad jardín*, propone la construcción de nuevos espacios separados de las conurbaciones, en donde se evite la extensión ilimitada de los espacios urbanos, consolidando metrópolis mejor controladas y mejor distribuidas (véase anexo 2).

Otras propuestas, se han preocupado por reconocer cómo debería ser la localización de diversas actividades en el territorio, como las propuestas planteadas por Thunen (1826) (propuesta de localización) o Perroux (1955) (propuesta de polos de crecimiento), que suponían la localización óptima de un espacio urbano derivado de diversas las actividades económicas y urbanas que se realizaban en su interior (véase anexo 2).

Algunas más, se ha planteado distinguir cómo ciertas acciones influyen sobre otras en un entorno urbano, como las establecidas por especialistas de la *escuela de Chicago* con los

modelos de círculos concéntricos, sectores radiantes y núcleos múltiples, en donde se destaca que la forma de estructurar un espacio urbano es a través de los diferentes usos de suelo que tiene cada núcleo, así como sus patrones de crecimiento a partir de las actividades sociales y económicas que se realizan en cada zona (véase anexo 2).

Por otra parte, existe la propuesta formulada por Choay (1983) con los enfoques culturalista, naturalista y progresista, en donde se indica que los espacios urbanos deben estar contruidos y estructurados a partir del desarrollo de capacidades sociales, éstas encaminadas, dependiendo el enfoque, a consolidar metrópolis a partir de respetar los elementos naturales con los que se edifica una ciudad, establecer una sana convivencia entre los entornos urbanos y los espacios naturales, y a emplear correctamente la ciencia y la técnica para solucionar problemas en las relaciones humanas (véase anexo 2).

Asimismo, se han delimitado diversos atributos para gestionar y planificar los espacios urbanos, como la propuesta desarrollada por Sánchez (2008), quien distingue una multiplicidad de actores en la constitución de las metrópolis (enfoques estético-formal, racionalidad científico técnica y transformación social), destacando que con la participación social y el reforzamiento de las capacidades institucionales es que se logran construir espacios urbanos más sólidos y con un mayor grado de armonía (véase anexo 2).

Con base en lo anterior, se observa que la construcción de lo urbano-metropolitano, independientemente del enfoque que se asuma, demanda tener la participación de una amplia variedad de actores y la interacción de diversas disciplinas en sus propuestas.

Se reconoce que cada vez es más sustancial el papel estratégico que adquiere la participación ciudadana para guiar la toma de decisiones de los gobiernos; así como también, el conjuntar las experiencias y el conocimiento que se establece desde diversas áreas.

Construir a las metrópolis desde una perspectiva cooperativa y con un alto grado de asociación entre diferentes actores es una aspiración deseable, esto conlleva un alto grado de corresponsabilidad, ya que requiere a una sociedad organizada y profesionalizada que participe con un amplio criterio y conocimiento del fenómeno, pero que al mismo tiempo comparta la responsabilidad de realizar diferentes acciones en este entorno; asimismo, se requiere de un gobierno que sea capaz de articular los interés de todos los sectores (social, privado y gubernamental), y conducirlo de la mejor forma para la implantación de políticas públicas.

Se reconoce que la propuesta que establece que el desarrollo urbano-metropolitano como una postura de transformación social, representa un mayor acercamiento a la perspectiva cooperativa que se desea de las metrópolis, ya que se establece la posibilidad de reconocer a

la participación ciudadana organizada y el desarrollo de capacidades institucionales como una herramienta relevante para la solución de problemáticas urbanas.

Desafortunadamente esta propuesta todavía se encuentra lejos de considerarse, ya que se observa que las metrópolis siguen otro tipo de patrones para su configuración, en muchos de los casos, prevalece una postura que beneficia al sector económico sobre los intereses sociales o ambientales; esto es evidente en metrópolis como las mexicanas, en donde aunque se tienen registro de que desde hace varias décadas estas ciudades tienen un papel protagónico, pocos son los esfuerzos para realizar acciones que benefician a su población.

Una parte fundamental para lograr articular un proyecto de desarrollo urbano-metropolitano con las características mencionadas, es delimitar y establecer la escala de lo que podría ser considerado como metropolitano, ello se evidencia las atribuciones que se generan a partir de la problemática urbana que comparten las demarcaciones que contienen a este tipo de ciudades.

1.1.4 Los problemas-asuntos urbanos de escala metropolitana

Algo que se debe tener en cuenta al abordar la problemática de escala metropolitana, es que existe una heterogeneidad global y una homogeneidad particular en las diferentes actividades que se realizan al interior de las metrópolis. Heterogeneidad, por la diversidad de grupos sociales que en ella se encuentran; y homogeneidad, por la localización de actividades y población en territorios diferenciados conformados por unidades relativamente semejantes (Pírez, 2001 en Moreno, 2006: 4).

Por consecuencia, los temas que se consideran de carácter metropolitanos son diversos, entre los criterios que existen para reconocerlos se encuentran: a) distinguir que su operación y/o manejo, requiere de acciones de continuidad, complementariedad, concurrencia y/o coordinación entre los gobiernos y actores de varias demarcaciones; b) reconocer que por su estructura unitaria requieren de decisiones, manejo y/u operación integrada a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por las entidades gubernamentales; c) la localización y/o magnitud que es de escala metropolitana/regional afecta al conjunto urbano, por lo que las decisiones y operación en torno a éstas deben ser metropolitanas; y d) la operación y/o manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tiene como atribución o responsabilidad (Iracheta, 2009: 113).

Diversos autores coinciden en que los problemas de carácter metropolitano son diversos, pero que entre los más recurrentes que se localizan en estas ciudades se encuentran: un mal

control del uso del suelo y vivienda; la ineficiencia de los sistemas de transporte público; el congestionamiento vial; la inadecuada cobertura y oferta de servicios, equipamientos e infraestructura; el inadecuado manejo del control de la contaminación del aire, suelo y deterioro de ecosistemas; la fragmentación fiscal de las unidades político-administrativas que contienen a la metrópoli; conflictos como la desigualdad, problemas políticos, el deterioro de los barrios, la ausencia de empleo, la pobreza, la marginación, la inseguridad, el mal manejo de la protección civil y el déficit en el espacio público (Graizbord, 1988; Garza, 1998; Cabrero y García, 1999; Jordán y Simioni, 2003; Garza, Filion y Sands, 2003; Moreno, 2006; Treviño, 2011; De Nicolo, 2012; Iracheta, 2012; Rosique, 2014; Hernández, Ornelas y Castillo, 2015; Castillo et. al., 2015; Cabrera y López, 2015; Sobrino, 2018)⁶.

De acuerdo a la problemática identificada, las materias de carácter metropolitanos se agrupan en las siguientes atribuciones:

Figura 1: Atribuciones de carácter metropolitano



Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta (2009); Orihuela et al. (2015); Rosique (2014); Vélez (2015); Carrera (2017); y Barrera y Novillo (2017).

Algo que se destaca, es que no existen referentes sobre las atribuciones o áreas de atención de los aspectos metropolitanos, y el umbral de actuación que debe existir sobre éstos, por ello, se indica cuáles son los alcances que estas materias podrían considerar para cubrir a toda la metrópoli (véase tabla 6)⁷.

⁶ Entre las causas a las cuales se les atribuyen las problemáticas se encuentran: el crecimiento urbano desordenado, ausencia de planeación y desarrollo de capacidades de gestión, y la inexistencia de recursos e instrumentos técnicos, administrativos, humanos y financieros con un alto grado de integración y complementariedad (Cabrero y García, 1999; Guzmán, 2015).

⁷ Cabe mencionar que bajo una perspectiva de desarrollo metropolitano, prácticamente todas las acciones públicas podrían ser sujetas a coordinación entre las demarcaciones gubernamentales que conforman la metrópoli, todo dependerá de los niveles, coberturas y obligatoriedad

Tabla 6: Alcances de las atribuciones de carácter metropolitano

Materias o atribuciones	Descripción
La Planeación del Desarrollo Urbano y Metropolitano	Implica realizar acuerdos sociopolíticos entre los actores sociales, privados y gubernamentales desde una perspectiva de unidad socioespacial, lo cual conlleva garantizar que cada elemento se vincule con un proyecto de metrópoli acordado para el largo plazo.
La Ordenación Espacia y Económica del Territorio	Corresponde al ámbito metropolitano desarrollar las estrategias de ordenación y fomento económico del territorio para el conjunto de jurisdicciones que la conforman, respetando las vocaciones de cada una, para impulsar la base económica del conjunto y prever los instrumentos para compensar todo tipo de externalidades
La Movilidad de Personas y Bienes (Vialidad y Transporte)	Se refiere a la elaboración de planes y programas metropolitanos de vialidad y transporte, en donde se realice la definición y diseño de los trazos y corredores, se determine la prioridad de los cruceros, la localización de los equipamientos y en general de las obras, de manera que respondan a las necesidades establecidas en un plan metropolitano de desarrollo urbano. El diseño de rutas y modos de transporte es materia metropolitana, en éstas se debe reconocer las rutas estructuradoras y de trayecto que ligan las grandes áreas de la metrópoli; así como los puntos de transferencia y terminales de todo tipo de transportes.
Residuos Sólidos	Establecer normas básicas para la recolección y tratamiento de los desechos sólidos urbanos; además de implantar las medidas y procedimientos administrativos de sanciones para disminuir la contaminación generada por fuentes emisoras y para reducir los índices de generación de desechos sólidos.
La Ecología y Ambiente	Realizar la definición de medidas de mitigación sobre el deterioro ambiental, el desarrollo de estrategias para la restauración y protección ambiental, y el logro de acuerdos sociales y públicos para la prevención y cuidado del ambiente, a partir de la regulación y control de los factores que provocan la contaminación.
Agua Potable y Saneamiento	Implica planificar, diseñar, establecer, operar y administrar un sistema integral de manejo hidráulico, que incluya programas de abastecimiento de agua potable, saneamiento de aguas servidas, tratamiento y reúso del agua pluvial y residual.
Seguridad Pública	Contempla el crear sistemas metropolitanos de seguridad pública, conformados por subsistemas de prevención, disuasión, vialidad, justicia cívica y de sanciones.
Suelo y Vivienda	Establece la incorporación de una política integrada de suelo que permita definir, desde una perspectiva metropolitana, donde es posible urbanizar; así como establecer la distribución más adecuada para el desarrollo de vivienda.
Riesgos, Contingencias y Protección Civil	Definir a partir de los riesgos que enfrenta la población, las áreas más vulnerables y planificar estrategias de prevención y atención, que busquen el diseño y operación de sistemas integrales de prevención auxilio y apoyo, para prevenir y mitigar los impactos de desastres producto de fenómenos naturales y de la actividad humana

Fuente: *Elaboración propia con base en Iracheta, (2008 y 2009); Orihuela et al. (2015); Rosique (2014); Venancio (2016); Pérez (2013); Vélez (2015); Carrera (2017); y Barrera y Novillo (2017).*

Cada una de estas materias o atribuciones, tienen la posibilidad de ser retomadas por algún sistema de gestión para las metrópolis, en donde por medio de factores de optimización, integración, complementariedad y de una adecuada cobertura, se responda de manera congruente ante las condiciones específicas de la problemática que cada uno de estos espacios presenta.

Establecer una propuesta en el ámbito de la gestión, no es una tarea fácil, ya que como se ha observado hasta ahora, existen diversos atributos que le son inherentes a las metrópolis, y

de coordinación entre entidades y ámbitos de gobierno que integran la misma; algunas que destacan son la educación, salud, cultura, recreación y abasto (Iracheta, 2009: 125).

que por su naturaleza, representan grandes desafíos a superar por cualquier sistema o modelo que se desee implementar; uno de los principales, es avanzar hacia estrategias que fomenten un mayor grado de desarrollo de capacidades intergubernamentales e interinstitucionales retomando la evolución y funcionalidad que cada metrópoli tiene, ayudando a direccionar sus procesos de gestión a través de su propia complejidad territorial; por lo tanto se considera relevante analizar que se ha desarrollado hasta el momento en esta materia.

1.2 La gestión metropolitana

La gestión metropolitana se ha identificado como un componente fundamental para el progreso de las sociedades, ya que con ella se establece la posibilidad de promover un crecimiento y desarrollo urbano armónico. El interés principal de ésta se centra en reconocer que las metrópolis no sólo son aglomeraciones urbanas de gran tamaño, sino que son espacios complejos conformados por distintas unidades territoriales y administrativas que constituyen en su conjunto, una unidad de funcionamiento y gestión, lo cual requiere consecuentemente, nuevas reglas y procedimientos que determinan la interacción de actores no solo gubernamentales sino sociales y privados. Por ello es relevante entender cómo funciona este tipo de gestión, así como las formas que adquiere, para reconocer atributos que indiquen las particularidades tiene la posibilidad de comprender un marco de actuación en la materia.

En este sentido es que se revisa el concepto de gestión y cómo éste se ha involucrado en la administración de las metrópolis; y se hace hincapié en los elementos que incluye, así como los obstáculos a los que se enfrenta.

1.2.1 Definición de gestión

La gestión en los entornos metropolitanos, ha adquirido un papel relevante como agente promotor y catalizador del desarrollo económico, social y político de cualquier país; ésta consiste, en identificar los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales se transforman en productos del gobierno (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2008 en PNUD, 2009). Definida como la habilidad intrínseca de los gobiernos para desarrollar, dirigir y controlar capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la aplicación de políticas públicas (Ingraham, 2000 en PNUD, 2009: 48), la gestión, es la práctica técnico-administrativa que hace funcionar a la metrópoli, permitiendo la aplicación de recursos materiales, técnicos, financieros y humanos (recursos administrativos).

La gestión se lleva a cabo si los recursos administrativos se encuentran en el lugar y en el momento apropiado para alcanzar sus objetivos. La articulación y distribución de recursos no es autónoma, sino que responde a la estructura institucional existente y a las dinámicas burocráticas de cada contexto. Los componentes de gestión esenciales son el financiamiento, los recursos humanos, los tecnológicos-informáticos y la orientación estratégica de gobierno (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2008 en PNUD, 2009)⁸; todos ellos se articulan para ofrecer un buen servicio público⁹, complementado con una acción gubernamental eficiente¹⁰, que en conjunto brindan una gestión adecuada y congruente con las necesidades de la población. El lograr llevar a cabo un apropiado servicio público y una acción gubernamental eficiente en un entorno como el metropolitano no es una tarea fácil, ya que como se reconoció con anterioridad, las metrópolis contemplan la adición de múltiples gobiernos que a su vez, tienen injerencia en distintos ámbitos¹¹, lo que representa que a la complejidad territorial¹², se añade una segunda que es la institucional.

1.2.2 La gestión metropolitana: Alcances y perspectivas

En algunas metrópolis a nivel internacional existe una cultura de cooperación e intercomunalidad, en donde se han desarrollado diversas respuestas para atender la gestión del entorno metropolitano¹³, éstas van desde el aumento o reducción del número de demarcaciones locales, el diseño de instrumentos que permiten la coordinación entre las demarcaciones que la contienen, hasta la conformación de administraciones e incluso gobiernos metropolitanos (Borja, 2004; Moreno, 2006; Cabrero y Gil, 2010; Pérez, 2013; Espinoza y Hoyos, 2015; Venancio, 2016).

Las formas de abordar la gestión metropolitana, obedece a que éste tipo de espacios no admiten un tratamiento uniforme, ya que su realidad es múltiple y compleja; según Borja (2004) y Moreno (2006), los procesos históricos, las tradiciones culturales o las formas de organización social y política, condicionan al fenómeno metropolitano y por lo tanto la manera en la cual se organizan sus procesos de gestión; sin embargo, uno de los elementos que

⁸ Los componentes de gestión delimitan y complementan su actuación a través de marcos jurídicos, así como de sistemas de planeación, los cuales determinan sus respectivos umbrales de actuación, los alcances que tienen, así como las directrices que deben seguir.

⁹ El servicio público, es un servicio técnico prestado al público por una organización (generalmente gubernamental), en forma regular y continua, para satisfacer diversas necesidades (García y Gómez, 2011).

¹⁰ La acción gubernamental, es la acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos (Cabrero, 2003).

¹¹ Por lo general se observa que las metrópolis presentan una fragmentación institucional que dificulta el establecimiento de proyectos objetivos y metas estratégicos (Vélez, 2015).

¹² La complejidad territorial se ve manifestada a través de la concentración de decisiones del poder económico y político a partir del territorio.

¹³ Destacan caso como los de Londres, Nueva York, Toronto, Quito, Buenos Aires, Río de Janeiro, Tokio, París, Berlín y Barcelona (Sassen, 1991 en Pradilla, 2009; Venancio, 2016).

comparten las metrópolis cuando buscan implementar cualquier propuesta en este ámbito, es que los gobiernos apoyen la posición competitiva y cooperativa de sus ciudades (Newman, 2005 en Pérez, 2009; Sassen, 1991 en Pradilla, 2009);

En este sentido, se destaca que las metrópolis, durante varios años fueron gobernadas bajo la perspectiva planteada por Gottman, en donde el criterio para garantizar que éstas se gobernara en su totalidad, era que las nuevas áreas de crecimiento y expiación urbana, se anexaran a la ciudad principal (Gottman, 1995 en Pérez, 2009). Con el paso del tiempo y una urbanización más acelerada, esta alternativa se fue haciendo más difícil de aplicar e instrumentar, dando origen a crear nuevos arreglos metropolitanos, es decir, formas de gobierno especiales que permiten abordar los problemas de la metrópoli en toda su dimensión. La consolidación de un esquema de gobierno o acuerdo metropolitano, tiene el potencial de disminuir los costos (problemas) para la sociedad. Este tipo de argumento se basan en que el manejo coordinado de algún tema específico (desechos sólidos, por ejemplo), tiene el potencial de significar ahorros importantes debido a que un mismo sistema atiende a varias jurisdicciones político administrativas (Pérez, 2009).

Pérez (2009) distingue dos perspectivas para la gestión de las zonas metropolitanas: una de ellas, considera características que plantean la necesidad de asumir a la zona metropolitana en su conjunto, a lo que denomina *consolidación*; y la otra, reconociendo las particularidades que fomentan la permanencia del policentrismo metropolitano, a lo que denomina *fragmentación*. La constitución de estas dos formas de gestión, conforman los modelos principales con los que se gestionan actualmente las metrópolis y que, en algunos casos, han trascendido las diferentes formas de organización político-administrativa de los países.

1.2.2.1 Modelos de gestión metropolitana

Existen dos tipos de respuestas básicas o acuerdos generales que se han desarrollado para la gestión de los espacios metropolitanos. Por una parte, los *modelos de consolidación*, que se han considerado como un tipo de organización que busca fortalecer a los arreglos institucionales de las metrópolis, basados en disposiciones que conforman instituciones ad-hoc (realizadas para este propósito). Y por otra, los *modelos de fragmentación*, que resaltan el valor de la cooperación, misma que es resultado de acuerdos entre diversas instituciones, sin modificar sustancialmente la forma de gestión vigente (sin hacer modificaciones en los ámbitos de gobierno existentes) (Sharpe, 1995).

Básicamente, con los *modelos de consolidación* se busca contar con una autoridad metropolitana que aborde a la gestión de ésta en su conjunto, ya que se reconoce que existe interdependencia entre los centros de actividad de las ciudades y las zonas periféricas (Klink, 2005; Rodríguez y Oviedo, 2001). Lo que se pretende es que el diseño organizacional maximice la integración de los gobiernos –sobre todo locales-, lo cual se logra por medio de la reducción del número de autoridades gubernamentales, o incrementando la coordinación obligatoria de éstas por otro ámbito de gobierno jerárquicamente más alto (Miller, 2002 en Pérez, 2009; Ramírez, 2012).

Entre los argumentos a favor de este modelo destacan: la disminución de disparidades dentro de la zona metropolitana; el incremento de la competitividad; y el aumento paulatino de aspectos como: eficiencia, equidad y coordinación de los actores que participan en el sistema de gestión (Klink, 2005; Pérez, 2009; Ramírez, 2012).

Para el caso de los *modelos de fragmentación*, sus particularidades consideras perspectivas en el entorno económico, basadas principalmente, en el criterio de que entre más gobiernos existan en un espacio metropolitano, los consumidores (ciudadanos) tendrán más opciones para seleccionar una comunidad donde residir y desarrollar sus actividades. Con la creación de un mercado de bienes públicos, la presencia de diversos gobiernos locales sin una orientación única, es una forma dar opciones a que los gobiernos se coordinen en casos particulares. Los argumentos a favor de la *fragmentación* incluyen aspectos como la flexibilidad, la democracia local y poder de elección (Klink, 2005; Pérez, 2009; Ramírez, 2012). Para entender de manera más detallada las diferencias entre estos modelos, a continuación, se describen sus principales características.

1.2.2.1.1 Modelo de consolidación

Las alternativas de gestión metropolitana basadas en el modelo de *consolidación* se refieren, principalmente, a la conformación de un gobierno metropolitano. Éste tipo de arreglos se basan en dos formas de organización gubernamental: el unitario y el de dos niveles.

Con el *modelo de gobierno unitario* (también llamado de un solo nivel), lo que se pretende es que, en la dimensión metropolitana, se conforme el ámbito de gobierno local más bajo, el cual se crea extendiendo los límites de la autoridad de la ciudad principal, para cubrir lo que se considere como la extensión de la metrópoli (Pérez, 2009; Espinoza y Hoyos, 2015). Se trata entonces, de un gobierno metropolitano único, responsable del suministro de una amplia gama de servicios locales; el cual se aplica a dos casos diferentes: una serie de municipios divididos

integrados en una zona metropolitana; o a un municipio muy grande y consolidado para toda la zona, en donde se extienden los límites de la autoridad de la ciudad principal (Bird y Slack, 2005; Pérez, 2009 y 2013).

En general, los gobiernos grandes y consolidados de corte unitario se han formado por absorción, que es la fusión de dos o más demarcaciones de niveles inferiores dentro de una región ya existente; o bien, por anexión, la cual refiere a la incautación de una porción de una demarcación por parte de otra vecina (Bird y Slack, 2005).

Los gobiernos con un enfoque unitario, presentan argumentos en donde ofrecen una mejor coordinación de servicios, permiten una rendición de cuentas más clara, un proceso de toma de decisiones más racional y una mayor eficiencia. Además, conservan mejores condiciones de capacidad fiscal, que aumentan su habilidad para contratar préstamos y para recuperar el capital y los costos operativos por medio de cargos por servicios. Esto quiere decir, que la prestación de servicios puede estar financiada de una forma más justa, ya que existe una base fiscal más amplia para compartir los costos de los servicios que benefician a los contribuyentes de toda la metrópoli (Bird y Slack, 2005).

Por su parte, el *modelo de gobierno de dos niveles* (también llamado supramunicipal), consiste en que convivan paralelamente los gobiernos locales junto con alguna autoridad metropolitana, se trata de una instancia de gobierno intermedia entre los ámbitos locales y la administración central, regional o nacional de los países –según sea el caso- (Moreno, 2006; Pérez, 2009 y 2013; Espinoza y Hoyos, 2015: 210).

En este modelo, las autoridades metropolitanas son electas directamente, se cuenta con recursos propios y competencias establecidas por ley. Por sus características, también se denomina *modelo puro*, ya que proporciona legitimidad política directa, autonomía financiera y competencias bien definidas, mismas que como ya se reflexionó con anterioridad, son relevantes para cumplirla los objetivos y propósitos de cualquier sistema de gestión (Rodríguez y Oviedo, 2001; Moreno, 2006; Pérez, 2009 y 2013; Espinoza y Hoyos, 2015: 210).

El modelo de dos niveles, consiste en un cuerpo de gobierno de nivel superior (normalmente una región, distrito o área metropolitana) que abarca una zona geográfica bastante grande y demarcaciones de nivel inferior o de zona (como ciudades, pueblos, villas o municipios). El nivel superior proporciona servicios en el ámbito regional (que se caracterizan por economías de escala y efectos externos), mientras que los niveles inferiores son responsables de los servicios de naturaleza local (Bird y Slack, 2005).

Las estructuras de gobierno de dos niveles tienen la ventaja de permitir cualquier grado de redistribución deseado en el esquema de gestión; asimismo, conservan ventajas

potencialmente relevantes en términos de rendición de cuentas, eficiencia y capacidad de respuesta local (Pérez, 2013).

Sin embargo, a menudo se observa que tienden a implicar costos elevados, debido a la duplicación del suministro de servicios por los dos niveles de gobierno; asimismo, es considerado menos transparente y lleva a los pobladores a una mayor confusión, ya que rara vez tienen la facultad de determinar con exactitud quién es el responsable del respectivo servicio. Además, la existencia de dos niveles en los consejos de las demarcaciones locales, ha provocado disputas, tomas de decisiones ineficientes y demoras en la ejecución de políticas (Bird y Slack, 2005)¹⁴.

Una variante que existe entre los modelos de consolidación y de la cual no se ha explorado mucho, es la de incorporar a un administrador de la ciudad o *city manager* a la gestión de las metrópolis¹⁵. Esta figura además de coincidir con lo que postula el modelo de dos niveles, se caracteriza por realizar actividades en la prestación y supervisión de servicios públicos, así como administrar de manera eficiente los recursos, preparar el presupuesto, reclutar y contratar el personal necesario para la gestión, o prestar sus servicios como asesor de la autoridad competente (Chávez y Villasana, 2004 y 2011; Flores, 2008).

Estas actividades se logran gracias a la incorporación de un gerente capacitado formalmente, que conduce y dirige el funcionamiento de las instituciones. Como un sujeto de cambio, está situado en el punto focal del flujo de información y del manejo de las anomalías dentro de las instancias de gestión. Es un especialista que orienta nuevas premisas y objetivos, impulsa proyectos y concilia organismos participantes, a partir de la capacidad de interlocución con otras organizaciones e instituciones públicas y con grupos de la sociedad (Ramos, 2013: 57). Desde la perspectiva de la gestión metropolitana, el *city manager* tiene el potencial de plantear una forma de organización con un mayor grado de complementariedad y eficiencia, ya que promueve tener bajo su dirección a varios departamentos encargados de diferentes tareas gubernamentales, organizar a estas áreas de una forma interconectada, y en general, promover que las dependencias se vinculen con el desarrollo organizacional, acciones de

¹⁴ Para el caso de los gobiernos federales –como en México–, en donde por lo general funcionan dos niveles de gobierno locales (como el estatal y el municipal), lo que se pretende es que exista un nivel intermedio de gobierno, el cual éste integrado en un carácter jerárquico cuando los gobiernos locales son débiles, o constituirse en una instancia de intermediación cuando los gobiernos locales tienen recursos y capacidades administrativas fuertes (Pérez, 2009; Cabrero y Gil, 2010).

¹⁵ En México son siete los casos registrados que han incorporado la figura del *city manager* en las administraciones locales (por lo que se ha reconocido como administrador municipal): Oaxaca, Tijuana, la Delegación Miguel Hidalgo de la Ciudad de México, Texcoco, Novolato, Juárez y la Ciudad de México (Chávez y Villasana, 2004, 2011, 2014 y 2017; Flores, 2008). Teniendo como principal función, ser una figura de apoyo para la planeación y coordinación de las actividades de la administración pública, y en el caso particular de la Ciudad de México, la oportunidad de intervenir en proyectos urbanos que demanden alta coordinación institucional (coordinación metropolitana) (Chávez y Villasana, 2017: 11; AGU, 2017).

política pública eficiente y procedimientos administrativos adecuados con todas las demarcaciones que contienen a la metrópoli (Flores, 2008: 42).

Como se observa a partir de las particularidades planteadas con los esquemas de gestión del modelo de consolidación, parte de los atributos que son relevantes para establecer cualquier sistema o modelo para gobernar o administrar el ámbito metropolitano, tienen que ver con establecer el marco legal que permita el umbral de actuación del modelo, delimitando las competencias, atributos y características que se desean del sistema de gestión, las cuales tienen que ser sujetas a una regulación que se establezca por ley y que determinen las capacidades que tendrán las formas de organización que lleven a la práctica las estrategias que se implemente; todo ello, acompañado de un sistema o formas de financiamiento que facilite la aplicación de proyectos y políticas públicas en el marco de la gestión metropolitana.

1.2.2.1.2 Modelo de fragmentación

Cuando se habla de los modelos que se refieren a la fragmentación, la base que se tiene es la coordinación entre los gobiernos de la metrópoli (Espinoza y Hoyos, 2015), es decir, un acuerdo mediante el cual dos o más demarcaciones o diferentes ámbitos de gobierno, buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta (Rodríguez-Oreggia y Tuiran, 2006).

Para este caso destacan los esquemas de gestión por medio de la coordinación intermunicipal y por la conformación de distritos para un objetivo especial. Con el modelo intermunicipal, que corresponde a un tipo de esquema de gestión cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades (demarcaciones) que contienen a la metrópoli, las materias sobre las cuales tiene competencia se definen a partir de acuerdos formales entre las demarcaciones que forman parte de la metrópoli (Rodríguez y Oviedo, 2001; Moreno, 2006). En este sentido, se asegura que la coordinación es la forma en la que se lleva a cabo este modelo.

Para Pérez (2013), esta coordinación es de dos tipos: voluntaria o promovida, a las que se añade una tercera, que es la obligatoria (Iracheta, 2009).

Con la propuesta voluntaria, se hace referencia a una cooperación entre los gobiernos locales existentes, misma que por su carácter, no es permanente o independiente; rara vez tiene autonomía financiera y las materias sobre las cuales tiene competencia, las definen los acuerdos entre las demarcaciones (Rodríguez-Oreggia, y Tuiran, 2006; Iracheta, 2008; Pérez, 2009).

La cooperación voluntaria ha sido descrita como una reestructuración gubernamental mínima, en la que existe un cuerpo gubernamental de ámbito local basado en la cooperación voluntaria entre las unidades de gobierno local existentes, sin ningún estatus legal o institucional permanente e independiente.

Si bien, el modelo voluntario no incluye un gobierno elegido representativo de toda el área – como en el modelo de consolidación-, es un método alternativo de reconocer la interrelación entre las localidades de una región a través de una forma de ordenamiento que abarca toda el área (Bird y Slack, 2005).

Con lo anterior, se afirma que este tipo de cooperación es una forma de suministrar servicios en toda una metrópoli sin recurrir a la fusión. Las entidades locales pueden conservar su autonomía con respecto a las decisiones de gastos e impuestos, al tiempo que logran economías de escala en el suministro de servicios y manejan los efectos externos asociados con éste (Sharpe, 1995 en Bird y Slack, 2005, Carrera, 2005).

El modelo voluntario funciona correctamente cuando quienes formulan las políticas en los distintos gobiernos locales tienen los mismos objetivos. Sin embargo, no marcha de forma adecuada, cuando los distintos ámbitos de gobierno, persiguen fines divergentes (Bird y Slack, 2005; Rodríguez-Oreggia, y Tuiran, 2006).

Con relación a la *coordinación promovida*, ésta implica la existencia de un incentivo por parte de un tercero, como lo es la disponibilidad de recursos o un marco legal que impulse la realización de convenios entre diferentes gobiernos, todo ello con el objetivo de enfrentar problemas específicos con soluciones flexibles (Pérez, 2009).

A través de las asociaciones y los procesos de cooperación, se llevan a cabo funciones como la dotación de servicios, realizar proyectos u obras públicas, impulsar asociaciones público-privadas (como puede ser el otorgamiento de concesiones o la creación de empresas mixtas), entre otros (Pérez, 2009).

Este tipo de coordinación pocas veces permite una visión de conjunto para los problemas metropolitanos, aunque implica un avance, ya que se tiene una mayor obligatoriedad e institucionalidad para el cumplimiento de los acuerdos respetando las diversas autonomías gubernamentales (Pérez, 2013).

Por su parte, la *coordinación obligatoria* se contempla la creación de estructuras que cuenten con las características de gobierno y no sólo de acuerdos voluntarios o promovidos. Sostiene que la fuerza de la legalidad y la legitimidad que otorga la ley, permiten observar posibilidades reales de atender concurrente y coordinadamente los fenómenos metropolitanos (Iracheta, 2009).

Lo que se busca con la obligatoriedad es la posibilidad de crear nuevas estructuras de gobierno metropolitano con un carácter ejecutivo y legislativo, como figuras adicionales y complementarias a las establecidas por los gobiernos convencionales. Básicamente, lo que se pretende es que se permitan establecer las bases jurídicas para reconocer el fenómeno metropolitano como una unidad, legislar para su planeación y desarrollo integrado y de largo plazo, además, de establecer la obligatoriedad para que los poderes ejecutivos actúen de manera armónica y coordinada y con el concurso de los actores de la sociedad metropolitana. Por otra parte, dentro de las variantes de los esquemas de gestión por medio de la fragmentación, existe el modelo de *distritos para un objetivo especial*, éstos se refieren a configurar distritos especiales con el objeto de suministrar servicios que tengan efectos más allá de los límites estrictamente de las demarcaciones locales –como lo son los municipios-. Los distritos con un objetivo especial prestan servicios locales similares a distintas localidades, o gestionar servicios regionales con efectos externos significativos (Bird y Slack, 2005).

Esta forma de cooperación entre las demarcaciones para ofrecer servicios locales se usa mucho en países con una historia de gobiernos locales fuertes y autónomos. Las formas de organización de estas entidades, son normalmente controladas de forma indirecta por los consejos respectivos y son responsables de la gestión de servicios como el transporte, el suministro de agua, la recolección de residuos y el desarrollo económico, así como de la generación de impuestos, la fijación de precios y otras decisiones políticas (Bird y Slack, 2005). Una de las ventajas de los distritos con un objetivo especial, es que cada externalidad indirecta del servicio, tiene la posibilidad de ser tratada individualmente. Como es improbable que los límites de estos efectos indirectos sean los mismos para cada servicio, se crean distritos especiales de tamaño diferente para toda una región o metrópoli.

Otras ventajas, podrían ser el suministro de servicios por parte de profesionales con poder de decisión apartados de la influencia política, el suministro de servicios usando conocimientos especializados, y el uso de ingresos provenientes de cargos por servicios especialmente destinados a financiar gastos de capital (Bahl y Linn, 1992 en Bird y Slack, 2005).

Con base en lo anterior, se distingue que los modelos con una perspectiva en la fragmentación, presentan fortalezas al desarrollar las capacidades institucionales de los gobiernos, ya que demandan realizar adecuaciones innovadoras para facilitar los procesos de coordinación metropolitana, a nivel estructural promueven la conformación de organismos o unidades de apoyo que lleven a cabo la asociación y negociación entre demarcaciones; y con este tipo de gestión se contemplan aparatos jurídicos fuertes y esquemas de financiamiento sólidos, los cuales apoyen y delimiten el accionar de la gestión.

Los modelos de gestión metropolitana se sintetizan en la siguiente figura:

Figura 2: Modelos de gestión metropolitana



Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Oviedo (2001); Bird y Slack (2005); Moreno (2006); Pérez (2009 y 2013); Iracheta (2009); Espinoza y Hoyos (2015); y Venancio (2016).

Los arreglos institucionales que se han desarrollado para la gestión de las metrópolis, mantienen una diversidad de formas y estructuras que responden a las necesidades de cada contexto; si bien no se afirma cuál de ellos tiene los mejores resultados o posee los atributos más sobresalientes para brindar un mejor servicio público y una acción gubernamental eficiente, algo que si resulta evidente, es que en cualquiera ellos, existe un reconocimiento especial de lo que simboliza una zona metropolitana como espacio de integración gubernamental y de un proceso de construcción de un método con un alto grado de cooperación y una responsabilidad común.

La búsqueda de mejores alternativas para gestionar las metrópolis debe estar latente en la integración de acuerdos sólidos y en la formulación de estructuras e instrumentos que promuevan una interacción eficiente. Como se ha reflexionado en la revisión de los modelos de gestión, existen componentes que se vuelven estratégicos para posibilitar mejores condiciones de integración, el establecer un marco regulatorio adecuado, promover organismos especializados y desarrollar instrumentos de financiamiento eficaces, son solo algunos de los elementos en los cuales está asentado el adecuado funcionamiento de las metrópolis.

1.2.2.2 Alcances y obstáculos de la gestión metropolitana

Diversos argumentos han existido para apoyar la necesidad de desarrollar respuestas metropolitanas de gestión, ya que las capacidades de los gobiernos actuales, no son suficientes para atender las problemáticas que se le atribuyen a este entorno urbano.

La metrópolis al desbordar sus límites político-administrativos, sin que se establezcan mecanismos de coordinación o asociación, presenta una división de la administración urbana que dificulta la atención de las demandas ciudadanas y la solución de los problemas, además de que se elevan los costos directos e indirectos de inversión y se reduce su eficiencia y eficacia.

La cuestión principal, es establecer el área metropolitana como un objeto-materia que requiere una atención y regulación especial, en áreas que trascienden la autonomía administrativa de las demarcaciones que la contienen, en donde es de vital importancia la integración de la toma de decisiones, la colaboración y la acción coordinada de quienes conforman la metrópoli (Ávila, 2008).

De esta forma, se ha identificado que existen obstáculos para llevar a cabo la gestión en las metrópolis, los cuales recaen principalmente en: la reticencia de incorporar un sistema de gestión por parte de las demarcaciones que conforman la metrópoli, ya que en ocasiones una figura de gestión les representa una pérdida de autonomía; resistencia por parte de los ámbitos superiores de la administración a la existencia de organismos metropolitanos, porque son vistos por estas instancias como una contraposición, especialmente cuando las autoridades correspondientes son de ideología opuesta; la proliferación de organismos administrativos complementarios para apoyar la gestión metropolitana, porque es percibida como un aumento de la burocracia y del gasto público, lo cual hace que el proyecto de gestión no sea tan bien aceptado por los ciudadanos y las administraciones públicas; la incorporación de un sistema de gestión corre el riesgo de fomentar un déficit democrático, ya que, por lo general, los esquemas de gestión metropolitana se enfocan a reforzar las capacidades institucionales de los gobiernos, dejando de lado la participación ciudadana para la resolución de los problemas; en la definición del ámbito metropolitano, se genera un problema respecto a identificar los alcances del sistema de gestión, porque no se distinguen con precisión las competencias o funciones de cada ámbito de la metrópoli; la necesidad de conciliar los intereses de los múltiples actores públicos y privados que intervienen en el territorio se vuelve conflictivo, porque los intereses particulares en ocasiones no se ajusta a las necesidades de lo colectivo; y existe un porcentaje reducido de recursos financieros para implementar acciones con un enfoque metropolitano (Borja: 2004: 42).

A pesar de las dificultades señaladas, es indudable que las metrópolis necesitan un marco adecuado para su buen gobierno y funcionamiento. Se ha reflexionado que la autoridad metropolitana debe ser un interlocutor fuerte y legitimado, con capacidad para negociar y con valores que la haga más competitiva al interior y al exterior.

Como ya se observó, las propuestas que se han desarrollado están encaminadas a consolidar a la coordinación metropolitana como un pilar en el desarrollo de estrategias, lo que simboliza un reto, ya que se requiere de la incorporación de cambios estructurales y la redistribución de algunas funciones. Es decir, desde el gobierno, es central revisar las políticas públicas para atender la pobreza, la desigualdad o el precarismo en los territorios, recuperando orientaciones integrales, de largo plazo y participativas (Iracheta, 2010).

La coordinación intergubernamental necesariamente requiere de una mejor planeación urbana. Lo que simboliza, tener una visión común del futuro de la metrópoli, para identificar objetivos consistentes y alineados a la visión; para construir estrategias lógicamente vinculadas a los objetivos; para establecer y ejecutar proyectos estratégicos de impacto metropolitano; y para evaluar los avances y retroalimentar la planeación (UN-HABITAT, 2008 en Garrocho, 2013)¹⁶.

Es de interés, procurar que el sistema político de las metrópolis no obedezca a la asociación voluntaria, sino más bien a un compromiso de coordinación en donde se busque el bienestar de la población en todo el conjunto metropolitano. Las esferas políticas deben ver al entorno metropolitano como una ventana de oportunidad, en donde se tiene grandes perspectivas de mejorar la calidad de vida de los pobladores (Pérez, 2009).

Las leyes y reglamentos de los gobiernos, pueden instrumentar la coordinación metropolitana y los asuntos que de ella se deriven, evitando la heterogeneidad de estos instrumentos en los diferentes ámbitos de gobierno (Iracheta, 2010). Es relevante que, desde el marco jurídico, se establezcan las dimensiones administrativas, geográficas y políticas que requiere el fenómeno metropolitano, reconociendo en todo momento, el papel estratégico que tienen los marcos organizacionales que permitirán la operación de los diferentes instrumentos de planeación y financiamiento.

La fragmentación legislativa de la gestión metropolitana es una de las principales limitantes para la gestión, ya que no permite que los problemas comunes sean abordados de manera compartida (Pradilla, 2009).

En materia fiscal, se asegura que los gobiernos locales conservan un alto grado de centralización (Carrera, 2006; Cabrera y Lozano, 2008); si se entiende que en estos órdenes de gobierno es donde se toman la mayor parte de las decisiones a nivel metropolitano (Ziccardi, 1995; Cabrero y Gil, 2010; Garrocho, 2013), no existe autonomía para la toma de

¹⁶ La incorporación de un adecuado sistema de planeación, se logra si se tiene una coordinación con las tres dimensiones de ésta: la planeación del desarrollo, la planeación territorial y planeación ambiental (Iracheta, 2010).

decisiones en los asuntos a esta escala, debido a la gran dependencia a los recursos nacionales.

Las opciones para enfrentar en mejores condiciones la problemática de planeación y gestión de metrópolis, se encuentra en un accionar diferente tanto de los políticos, la sociedad organizada y en la construcción de una alternativa de gestión unificada para las metrópolis (Pradilla, 2009).

La construcción del desarrollo metropolitano requiere una acción pública en la que los gobiernos, grupos empresariales y grupos sociales tengan cierto nivel de interacción, cohesión y acuerdo en torno a un proyecto de desarrollo metropolitano de largo plazo, que vea más allá de los intereses inmediatos. Esto no significa armonía y ausencia de conflicto, sino capacidad de diálogo, de definir una visión del futuro, de construir acuerdos sobre objetivos y estrategias básicas del desarrollo metropolitano, de establecer compromisos y definir tareas y responsables. Todo en el seno de redes locales de política pública (Garrocho, 2013).

El reto fundamental en torno al desarrollo metropolitano es generar una capacidad suficiente entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para construir proyectos (propios y compartidos) en el marco de una visión global del futuro del espacio metropolitano, para generar sus propias redes de política pública, y para cooperar entre ellos en la construcción de la visión compartida del futuro de la ciudad (Cabrero, 2004 y UN-HABITAT, 2008 en Garrocho, 2013).

Si se logra en un futuro algún tipo de gestión unificada de las metrópolis, con la articulación de sus diferentes actores, se permitirá enfrentar de mejor manera la problemática común, más allá del debate político, y la construcción de propuestas dirigidas a toda la ciudadanía (Pradilla, 2009).

El reto fundamental en torno al desarrollo metropolitano es generar una capacidad suficiente entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para construir proyectos en el marco de una visión global del futuro del espacio metropolitano. 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 el cual la gestión tiene la posibilidad de desarrollar mejores capacidades de coordinación metropolitana.

1.3 La gobernanza metropolitana

Ante el contexto de la crisis de la gestión de las zonas metropolitanas¹⁷, la gobernanza se ha identificado como un nuevo paradigma de gobierno, en donde se orientan y articulan los intereses del Estado, la sociedad y la iniciativa privada en proyectos y estrategias para gestionar el desarrollo metropolitano. Esto quiere decir, que desde la complejidad, dinámica y heterogeneidad que adquieren las zonas metropolitanas y su proceso de gestión, se asume una visión de conjunto en donde los interés de diferentes actores se articulan para lograr objetivos comunes, proporcionando otro significado a la forma de gobernar¹⁸.

En este sentido, es que se revisa el concepto de gobernanza y cómo éste se ha involucrado en la gestión de las metrópolis; se hace hincapié en los elementos y principios que debe considerar, así como las posturas teóricas y factores estructurales que la conforman.

1.3.1 Definición de gobernanza

La gobernanza es un concepto que toma importancia a finales del siglo pasado, éste se caracteriza por ser polisémico, pues de acuerdo a la manifestación de la diversidad de perspectivas teóricas, contextos empíricos y niveles de análisis con los que se construye, se presenta como teoría de cambio del Estado, como un nuevo modelo de la administración pública y de explicación de los instrumentos de política pública, como un elemento democratizador, o como un marco para entender las contribuciones en el timoneo de la sociedad (Valencia, 2013, Porras, 2016: 22)¹⁹.

En términos generales, la gobernanza se caracteriza por la pérdida de interés en el gobierno, privilegiando la acción pública a través de socios o mediante el uso de redes, donde el acto de gobernar consiste en la dirección de la sociedad, poniendo en práctica todas las capacidades institucionales que permiten revisar una gama de opciones de elección (Prado, 2011 en Valencia 2013)²⁰.

De esta forma se identifican dos tipos de causas que dan origen a la gobernanza: por un lado, las causas relacionadas directamente con la administración pública (es decir de tipo

¹⁷ Crisis entendida como la incapacidad de un sistema social de admitir menos posibilidades para resolver problemas que los requeridos para su conservación, cimbrando así su capacidad de conducción (Vélez, 2015: 74).

¹⁸ Se hace referencia al término de gobernar en el sentido de reconocer a las autoridades que dirigen, controlan y administran las instituciones del Estado, el cual se basa en el orden jurídico (Pérez, 2013: 153).

¹⁹ El timoneo la sociedad se refiere al proceso por el cual se imprime dirección a ésta en un conjunto usado de medios indirectos (Porras, 2016: 22)

²⁰ La gobernanza va hacer la encargada de describir el creciente rol de actores no gubernamentales en el diseño de políticas públicas y servicios (Bache y Flinders, 2004 en Pérez, 2013: 155; Aguilar, 2007).

gerencialista); y por otro lado, las causas relacionadas con la democratización de los sistemas políticos, electorales y de representación (de tipo político) (Valencia, 2013).

Desde el punto de vista de la administración pública, se reconoce que los gobiernos y sus administraciones tienen la necesidad de reformarse, ya que deben responder a los retos que se presentan por el incremento de las demandas sociales; éstas reformas pueden ser: *externas*, cuando se tiene la intención de que los países o unidades político-administrativas (como pueden ser los Estados, municipios o ciudades) se inserten en el *concierto* internacional mediante la modernización administrativa; o *internas*, cuando las reformas institucionales impulsan el desarrollo de fuerzas locales. Ambas buscan crear modelos dirigidos hacia la resolución de demandas y a crecer las capacidades de los Estados, a partir de readecuaciones organizativas e institucionales (Vélez, 2015).

En el plano político, se observa que la gobernanza se asume como un sistema social consecuencia del esfuerzo de las intervenciones practicadas por distintos actores, se reconoce que es necesario fortalecer la capacidad política del Estado, ya que las reformas implementadas por la gestión pública no son lo suficientemente adecuadas para generar gobiernos fuertes. En la configuración política destaca que ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen interacciones con la pluralidad de actores (Vélez, 2015). De esta forma, la gobernanza se concibe como un instrumento que reforma a la administración pública, incrementando las capacidades técnico-administrativas de los gobiernos, pero al mismo tiempo reconoce que existen diferentes actores que participan en la toma de decisiones. Por consecuencia, se tiene la posibilidad de establecer un modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad, en donde se conforma un conjunto de vínculos basados en la horizontalidad y el acuerdo (Porrás, 2012 y 2016; Venancio, 2016; Rosas, Calderón y Campos, 2012).

Para entender con mayor detalle esta perspectiva se establecen las siguientes definiciones:

Tabla 7: Definiciones de gobernanza

Autor	Definición
Real Academia Española	Se refiere al arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro del desarrollo económico, social, institucional y territorial duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado.
Banco Mundial (BM)	Es el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales.

Continúa

Continuación de tabla 7

Autor	Definición
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Denota el empleo de la autoridad política en el ejercicio del control social con relación a la gestión para el desarrollo social y económico. Abarca el papel de las autoridades públicas en el establecimiento del entorno en el que los operadores económicos funcionan para determinar la distribución de beneficios, así como la naturaleza de la relación entre gobernante y gobernado
Organización de las Naciones Unidas HÁBITAT (ONU HÁBITAT)	Son las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de la misma, a corto y a largo plazo.
Pérez	Es la forma en la que las necesidades públicas no son resueltas por una actuación aislada por parte del gobierno, sino que son resultado de la participación de una red de actores interdependientes, los cuales pueden incluir a organizaciones no gubernamentales, corporaciones, empresas, asociaciones de distinta naturaleza y el gobierno
Peters	La gobernanza es dirigir la economía y la sociedad hacia algunas metas colectivas
Lerner, Uvalle y Moreno	Es un proceso deliberado, intencional y teleológico que no solamente implica al Estado
Cerrillo	Es un forma diferente de gobernar caracterizada por la integración entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre el poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea este político, económico, social o cultural
Paquet	Es un proceso de coordinación efectiva cuando el poder, los recursos y la información están ampliamente distribuidas en muchas manos, cabezas y ánimos
Closa	Es la acción de gobernar que ejerce una acción supletoria (que complementa) al poder político, esto se apoya en la incorporación de la sociedad civil y en la acción del gobierno; es decir, es un proceso decisional abierto, caracterizado por contactos informales, la participación de un gran número de actores, en los que las redes tienen una importancia capital y, sobre todo, se trata de un proceso de varios niveles
Rhodes	Son nuevos procesos de gobierno, o condiciones cambiantes del poder regulado, o bien, nuevos métodos por los cuales se gobierna a la sociedad.
Bovaird y Loffler	Consiste en que a través de los mecanismos de coordinación intersectorial se logren procesos incluyentes en los que los participantes incidan efectivamente
Iglesias	Se refiere a un modo de gobierno y marco analítico que permite comprender los procesos de gobierno que se fundamentan sobre redes funcionales compuestas por actores públicos y privados en cooperación que se entienden a través de la negociación
Mayntz	Es una forma de gobernar más cooperativa, diferente de antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos y que constituían la sociedad civil
Chhotray y Stoker	Son las reglas de decisión colectiva en entornos en los que existe una pluralidad de actores u organizaciones y en los que ningún sistema de control puede dictar los términos de las relaciones entre estos actores y organizaciones
Alfie	Es lograr la interacción sostenida entre actores e instituciones de diversos sectores sociales para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas
Aguilar	Es el proceso mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización

Continúa

Continuación de tabla 7

Autor	Definición
Iracheta	Expresa el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos. Busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado así como su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía
Porras	Es la forma en la cual se le imprime dirección a la acción social o colectiva (timoneo colectivo), para el logro de objetivos comunes
Paul Hirst	En el campo del desarrollo económico, se entiende como la forma en que el Estado limita su acción a las actividades en las que tiene la capacidad de cumplir sus objetivos. Esto significa concentrarse en políticas que hagan que los mercados funcionen y en proveerles de servicios sociales de bajo costo como la educación y la salud
	En las instituciones y regímenes internacionales, el término se usa para hacer referencia a problemas que no pueden ser controlados por los Estados-Nación de forma autónoma. En este caso, se trata de cómo establecer soluciones de gobernanza sin crear un gobierno mundial o gobiernos internacionales; se enfatiza en el papel de los organismos y acuerdos internacionales, así como los métodos de arbitraje, como formas de gobernanza
	Desde el ámbito corporativo, se refiere al aumento de la participación de los trabajadores y los accionistas en la toma de decisiones de las empresas
	Se refiere a estrategias de administración que fomentan la privatización de los servicios públicos, lo que implica establecer estándares de calidad en su funcionamiento, así como la introducción de estilos gerenciales en el sector público para hacerlo similar a los usados en el sector privado. Esto genera una visión diferente de la relación ciudadano- Estado tradicional hacia otra de cliente-prestador de servicios
	Desde las prácticas de coordinar actividades a través de redes, éstas se caracterizan por la interdependencia entre las organizaciones; las continuas interacciones entre los miembros de la red; y las interacciones fundadas en la confianza y reguladas por reglas negociadas y acordadas por los participantes

Fuente: Elaboración propia con base en Pascual (2008); Iracheta (2009); Ramírez (2012); Rosas, Calderón y Campos (2012); Valencia (2013); Pérez (2013); Vélez (2015); Venancio (2016); Porras (2016); y ONU HABITAT (2017).

De acuerdo a las definiciones señaladas, se afirma que la gobernanza implica la intervención del gobierno para fomentar el desarrollo, y de manera concurrente, se le concede un carácter de mayor apertura a la participación de los sectores social, privado y académico. Esto quiere decir, que los gobiernos deben operar en un sistema en red, evitando estructuras verticales y autoritarias; ello configura un nuevo arte de gobernar que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno²¹.

De esta forma, y para efectos de esta investigación, la gobernanza se retoma como un paradigma gubernamental, en donde se trata de transformar las viejas estructuras institucionales en una nueva forma gobierno, donde las instituciones convencionales se vean replanteadas de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y los privados. Por lo tanto, es conveniente reconocer cómo es que lograra tal cometido identificando los elementos y principios que guían su accionar.

²¹ Se dice que la gobernanza es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad empleando al gobierno como instrumento para lleva a cabo su tarea (Rosas, Calderón y Campos, 2012).

1.3.1.1 Elementos y principios de la gobernanza

Al reconocer a la gobernanza como una nueva forma de gobierno para definición de objetivos y metas que generan diversas implicaciones en la forma de gobernar un espacio urbano, se debe tener en cuenta ciertos elementos o principios que delimitan el accionar institucional al que se pretende llegar.

Éstos tienen que ver con la forma en la cual se percibe la administración pública bajo esta perspectiva: la gobernanza es el paso de un Estado jerárquico a un Estado facilitador; se distingue una administración pública sin autonomía²²; el sistema de prestación de servicios y programas basados en el modelo de gobernanza es impugnabile y negociable, en la gobernanza cada decisión tiene en cierta medida que ser discutida y negociada; permite una visión más confiable y positiva de los servidores públicos²³; establece una rendición de cuentas menos opaca, nacida de los vínculos entre estado y sociedad; la uniformidad en la prestación de servicios no es importante en este modelo, sin embargo, contempla un marco legal común para las políticas en cuestión; se establecen cambios en sistemas rígidos burocráticos en la administración de políticas públicas, por transformaciones democráticas basadas en convenios de colaboración y la participación de la sociedad civil; se percibe una mayor participación e involucramiento dentro de la toma de decisiones, donde intervienen una importante cantidad de agentes que no han sido socializados dentro de los valores del servicio público; implica un concepto de democracia más amplio²⁴; el esquema de gobernanza requiere de una sociedad activa y vigilante; menor participación de la burocracia en las políticas (Peters, 2011 en Valencia, 2013; Vélez, 2015)²⁵.

De esta forma, la toma de decisiones de los actores involucrados en la gestión o administración pública, realizar su labor respetando algunos principios básicos, los cuales, en su conjunto, deben abonar a la transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia y

²² Se le llama sin autonomía dado que el enfoque de gobernanza contempla la utilización de organizaciones del sector privado como una estrategia en la prestación de servicios y generación de programas; la prestación de programas públicos y, en especial, en los programas sociales se caracterizan en el suministro con la participación de algún tipo de asociación o colaboración en redes de actores no gubernamentales (Valencia, 2013).

²³ Pues además de contar con mayores espacios en la toma de decisiones independientemente del nivel jerárquico del empleado, su actuar siempre es acompañado por los otros sectores sociales y privados. Lo que origina una mayor vinculación entre el sector público y los otros sectores.

²⁴ Aunque se continúa con la aceptación de la autoridad del Estado sobre las políticas, nacida de su legitimidad democrática (elección), el modelo de gobernanza contempla otros mecanismos, formas y foros de participación pública que permiten involucrar a una mayor gama de actores dentro de la toma de decisiones públicas.

²⁵ Lo que no implica que es menos importante, ya que la actuación de ésta como intermediaria entre el público y el sector privado la colocan en un papel central en la definición de políticas, contenido significado de los programas, sumando a la experiencia que los ciudadanos tienen, por lo tanto, su importancia radica en la intervención como supervisores de la implementación de políticas (Valencia, 2013; Porras, 2016; Vélez, 2015).

coherencia (Porras, 2016). Los principios para una adecuada gobernanza son: principio de participación, es la incorporación de todos aquellos actores que tienen intereses, recursos o visiones en la toma de decisiones públicas; principio de transparencia, permite el incremento de la legitimidad democrática y que los ciudadanos participen activamente, en éste se erige la rendición de cuentas; principio de rendición de cuentas, se trata de un mecanismo horizontal donde se toman en cuenta los aparatos públicos creados por el Estado para supervisar los abusos, éste se deberá aplicar a todos los poderes públicos y a los actores sociales; principio de eficacia, es la consecución del resultado de los objetivos preestablecidos por la organización, actuando de manera eficiente y económica; principio de coherencia, significa que los objetivos sean consistentes y estén coordinados y la forma de lograrlo es a partir de incorporar el liderazgo político, que desde una perspectiva propia ya no se centra sólo en el gobierno (Cerrillo, 2005 en Vélez, 2015).

Estos atributos y principios de la gobernanza podrán ser llevados a cabo si se cumplen al menos 5 requisitos básicos: 1) que se cuente con una serie de condiciones estructurales e institucionales previas (éstos son marcos regulatorios, organizacionales o instrumentos que permitan su implementación); 2) el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada; 3) las autoridades políticas tienen que ser fuertes; 4) dichas autoridades tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se estime que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos; y 5) las autoridades políticas deben manejar recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que se tomen (Porras, 2016; Carrera, 2017; Vélez, 2015).

A lo anterior, se añade que la participación de los actores involucrados en la gobernanza también contempla el que exista una sociedad civil fuerte, bien organizada y funcionalmente diferenciada en subsistemas especializados en temas económicos y sociales relevantes, para complementar el accionar gubernamental (Porras, 2016).

Cuando se delimitan los requisitos o características que debe asumir la gobernanza como parte del ejercicio de gobernar con sus diferentes actores, algo que se debe considerar es la dimensión espacial-territorial para cual va ser implementada, ésta tiene diversas connotaciones (gobernanza global, gobernanza local, gobernanza municipal o gobernanza metropolitana), particularmente en esta investigación se revisa lo que acontece para el caso de la gobernanza con una perspectiva metropolitana.

1.3.2 La gobernanza metropolitana: Alcances y perspectivas

Uno de los principales retos que tiene la gestión de las metrópolis es evitar la división político-administrativa de las demarcaciones que la contienen. Desde la perspectiva de la *gobernanza metropolitana* esto se logra incrementando las capacidades institucionales de los gobiernos e incorporando a nuevos actores en el accionar del sistema de gestión.

De esta manera, se entiende a la gobernanza metropolitana como la forma en la que los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada, se asocian con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto (Norris, 2001; Ramírez, 2012). Así la gobernanza metropolitana va a implicar el generar una institucionalidad que se base en la responsabilidad común para resolver problemas e introducir la voluntad para generar métodos cooperativos.

Este enfoque implica superar la visión de que los acuerdos metropolitanos se reducen a decisiones intergubernamentales, y a cambio se requiere incorporar a otros actores por medio de diversos mecanismos de asociación. La gobernanza metropolitana destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras (Lefevre, 1998), logrando obtener características como: el involucramiento de la ciudadanía para afrontar los retos sociales; el fortalecimiento de los valores cívicos y públicos; la revalorización democrática y del papel del gobierno representativo; la construcción compartida y el fortalecimiento del interés general; la transparencia y rendición de cuentas; y la participación ciudadana (Pérez, 2013). Mismos que son los pilares para la construcción de un instrumento de gestión con capacidades institucionales fuertes.

Las capacidades institucionales a partir de esta perspectiva, se constituyen a partir de la combinación de capacidades políticas y técnicas: con las políticas, se sustenta la apertura de canales que permiten la toma de decisiones mediante el establecimiento de reglas democráticas²⁶. Y con las técnicas, se crean nuevos sistemas institucionales que trascienden las reglas tradicionales con el interés de resolver conflictos.

De esta manera, se distingue que la gobernanza metropolitana se concentra en al menos dos atributos relevantes, por una parte, los componentes que permiten llevar a cabo la gestión y la forma en la que operan; y por otra el papel que tienen los actores y su influencia en los mecanismos de gestión de la metrópoli.

²⁶ De esta manera, gobernar un espacio metropolitano implica conformar nuevas políticas, una nueva institucionalidad y una nueva gestión pública en diferentes niveles de acción territorial, que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad de impulsar estrategias en el territorio.

Éstos dos atributos están presentes en los modelos de gobernanza metropolitana que se han desarrollado hasta el momento, en donde se enfatizan las cualidades que algún sistema de gestión tiene la posibilidad de promover, esto en el sentido de reconocer como debe ser su estructura jerárquica y su integración, y las cualidades de interacción con otros actores en la búsqueda de canales de comunicación eficientes y las reglas que se establecen a partir de esas interacciones.

1.3.2.1 Modelos de gobernanza metropolitana

Desde la perspectiva de la gobernanza, se identifican tres posturas principales sobre las cuales se han desarrollado modelos relacionados con la metropolización: estos son la gobernanza multinivel, la gobernanza por redes y la gobernanza con una perspectiva de nuevo institucionalismo.

Con el esquema de la gobernanza metropolitana multinivel, se reconoce que existen situaciones donde el poder no se concentra en un solo actor, sino se distribuye entre diferentes actores, públicos y no públicos, de forma no jerárquica, es decir, las relaciones no se establecen por el control, sino por la influencia o la conveniencia, ya que no existe un actor hegemónico que imponga sus decisiones (Pérez, 2013: 160; Ferrero, 2010 en Rosas, Calderón y Campos, 2012).

Con este modelo, se reconoce que la gobernanza debe operar a múltiples niveles para capturar las variaciones territoriales de las externalidades. Debido a que las externalidades derivadas de la provisión de bienes públicos varían intensamente, supone que también debe variar la escala de la gobernanza. Para internalizar las externalidades, la gobernanza debe darse en múltiples niveles (Espinosa y Hoyos, 2015).

De esta forma, la gobernanza multinivel contiene dimensiones horizontales y verticales: por un lado, el término multinivel se refiere a la mayor interdependencia de gobiernos operando en diferentes niveles territoriales; y por su parte, la gobernanza se relaciona con la creciente interdependencia entre gobierno y actores no gubernamentales. Esto implica ponerse de acuerdo entre las diferentes instancias y ámbitos de decisión, de compatibilidad en acuerdos e interés (Espinosa y Hoyos, 2015; Rosas, Calderón y Campos, 2012).

Con base en lo anterior, es posible precisar que en tanto las metrópolis concentran una enorme proporción de las relaciones globales, las autoridades locales, por ejemplo, deben hacer frente en su escala territorial a gran parte de los desafíos que se derivan de la reorganización espacial

de la vida social, situación que conduce necesariamente a involucrar a las metrópolis en estrategias de gobernanza multinivel (Rosas, Calderón y Campos, 2012).

Desde la perspectiva de la gobernanza por redes, se establece que es una forma de coordinar las estrategias de los actores con diferentes objetivos respecto a un determinado problema o política dentro de un marco existente de relaciones interorganizacionales. El propósito del enfoque de redes es crear estrategias de consenso para relacionar los instrumentos, la acción de los actores según sus objetivos y las instituciones dentro de un contexto determinado (Venancio, 2015: 75).

En las estrategias para la gestión de redes tienen que ver las ideas (lenguaje y reflexiones) y las interacciones con dos elementos que permiten el cambio de relaciones en las redes por la constante información y conocimiento de que se hacen los actores, así, la complejidad de las características de la interacción varía en estrategias y percepciones de los actores.

Por lo tanto, cada actor individual o colectivo según sus objetivos e intereses puede fortalecer o debilitar la red, ya que la interacción de los actores en la red no es sólo para lograr objetivos, sino para encaminar estrategias colectivas donde los objetivos se adaptan mutuamente.

Finalmente, con la gobernanza con una perspectiva de nuevo institucionalismo, se asume que ciertos arreglos institucionales, incentivan a que las autoridades locales se coordinen entre sí, formando redes de coordinación para alcanzar fines comunes en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano y definir políticas públicas.

Desde el nuevo institucionalismo, se comprende a las organizaciones como instituciones que producen reglas, las cuales se legitiman con el tiempo. Es decir, las instituciones se entienden como reglas del juego, las cuales han sido escritas o no, y que configuran la conducta en los actores (North, 1993; North, 2005 en Venancio, 2015: 73).

Se asume que las instituciones y las organizaciones deben ser consideradas para entender la necesaria coordinación como mecanismo de respuesta metropolitana. La habilidad para estudiar a las instituciones públicas es crucial para entender las dificultades de la planificación y la gestión del desarrollo metropolitano. De esta manera queda claro que la gobernanza se basa en la conformación de redes en donde el control y el poder son difusos, con centros de decisión plurales y colectivos. Es decir, la gobernanza es un problema de coordinación cuando el poder está desconcentrado.

Con base en lo anterior, se observa que los modelos de gobernanza metropolitana, prestan una particular atención, a identificar el papel que adquieren los actores en el sistema de gestión, esto lo hacen no solo reconociendo sus habilidades o capacidades para proponer mejores procesos de coordinación, sino desde el sentido de reconocer la incidencia que cada

uno de éstos tiene, en la posibilidad de promover una mejor toma de decisiones y la implementación estrategias. De esta manera, adquiere relevancia tanto el poder de negociación que tienen los actores involucrados en los procesos de gestión, así como la percepción que cada uno de éstos conserva sobre las acciones o estrategias a implementar, todo ello delimitado por las instancias y/o ámbitos que representan.

El ejercicio de gobernar debe ir acompañado de la capacidad de construir sistemáticamente acuerdos entre actores metropolitanos. De esta forma, las limitantes de la gobernanza metropolitana y sus respectivas implicaciones en el sistema de gestión, se explican por los siguientes puntos: se reducen los acuerdos entre actores para consensar el desarrollo metropolitano; los componentes de gestión del desarrollo metropolitano tienden a ser rebasados por la realidad metropolitana, la poca disposición y coordinación de los actores metropolitanos para el cambio e innovación; y la reducida planeación en la dimensión económica, social, territorial y ambiental, provoca una crisis metropolitana por la insuficiente cooperación entre los actores (Venancio, 2016: 63).

Para superar estas limitaciones, se distingue que los gobiernos locales son elemento relévente para fortalecer la gobernanza, por la necesidad de buscar procesos de planificación y gestión que integren actores distintos al gobierno como estrategia a las iniciativas locales. Gestionar el desarrollo metropolitano desde la gobernanza exige dejar de lado las visiones verticalistas y partidistas, ya que limitan la participación de actores distintos al gobierno por la ausencia de espacios para el intercambio de ideas.

Pascual (2008) considera 5 factores estructurales que articulan a la gobernanza metropolitana:

Tabla 8: Factores estructurales de la gobernanza metropolitana

Factor estructural	Descripción
Construcción Colectiva	Implica definir las reglas para la negociación entre los actores metropolitanos, con la finalidad de precisar las atribuciones de cada actor Corresponde al gobierno generar los mecanismos organizacionales e instrumentales necesarios para fortalecer el consenso entre los actores, para identificar el interés general entre los mismos El papel de los actores metropolitanos implica la consolidación de una estrategia integradora de cooperación en constante actualización, centrado en el bienestar de los actores locales como resultado de los intereses compartidos
Democracia	Se refiere a la inclusión de los distintos actores en las decisiones sola gestión del desarrollo metropolitano
Liderazgo en la Sociedad	Establece como papel del gobierno el organizar las redes para dirigir los objetivos de planificación y de desarrollo metropolitano
Articulación de Políticas	Plantea las competencias de cada nivel territorial de administración Implica la coordinación de distintos gobierno en la formulación e instrumentación de loa planes, programas y proyectos a nivel urbano y metropolitana
Gestión	Permite articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados. Pone énfasis en todos los recursos de un territorio para movilizar a los actores de la zona metropolitana hacia objetivos comunes

Fuente: Elaboración propia con base en Venancio (2016); Iracheta (2009); Pascual (2008).

Como se observa, los retos y desafíos que plantea la gobernanza metropolitana son considerables, puesto que no sólo se trata de la corresponsabilidad entre actores gubernamentales, privados y sociales en la atención de la multiplicidad de asuntos, sino que también, está presente la transversalidad y la coordinación que se genera, considerando que los problemas complejos derivados de la gestión metropolitana, atraviesan el tiempo y el espacio, toda vez que está presente la identidad histórica, las superposiciones generales en el tiempo relativas a los pueblos, comunidades y ciudades que se conurban; y de igual manera, atraviesa y compete a diversos órdenes de gobierno (Vélez, 2015).

La gestión de las zonas metropolitanas exige de una fina, atinada y eficiente coordinación, a la que se suman también, las negociaciones que surgen del día a día entre los diversos actores que participan en la cotidianidad del desarrollo metropolitano. El esquema que ofrece la gobernanza metropolitana con sus respectivos atributos, sugiere una nueva propuesta que representa avances innovadores para la coordinación en las metrópolis, reconociendo que tiene el potencial para mejorar los procesos intergubernamentales e interinstitucionales generando un ambiente de cooperación y de responsabilidad común.

En resumidas cuentas, la gestión metropolitana vista con un enfoque de gobernanza, presenta la ventaja de establecer un estilo de coordinación intersectorial que promueve el logro de objetivos comunes, promoviendo que se generen procesos de trabajo integrales y complementarios entre diferentes actores (gubernamentales, sociales y privados), entre distintos ámbitos de gobierno (como los federales, estatales y municipales) y/o entre diversas instituciones o dependencias que conforman a los aparatos gubernamentales (como las secretarías de gobierno o las unidades administrativas); con ésta, se permite desarrollar un enfoque basado en la cooperación, autoorganización, rendición de cuentas y la interdisciplinariedad.

Transitar hacia una postura de gestión metropolitana con estas características se considera un reto, ya que se observa que no se han desarrollado por completo los elementos para articular propuestas con estas características; esto se explica, por la postura que asumen los casos que han intentado desarrollar proyectos con esta perspectiva, lo que se distingue es que existen dificultades para identificar los problemas fundamentales de la gestión, y por lo tanto se presta atención a componentes que si bien son relevantes para posibilitar estos procesos, no se consideran trascendentes en la incidencia para mejorar los sistemas de coordinación metropolitana. Y asimismo, también se distingue que las estructuras actuales de los gobiernos, las organizaciones civiles y los entes privados, se encuentran en un proceso de transición

hacia la adopción de estas prácticas, es decir, existen una situación de búsqueda de consolidación de sistemas de gobernanza en donde los gobiernos intentan aumentar sus capacidades para abordar las acciones que deriven de ésta; la sociedad trata de profesionalizarse en la materia y generar una mayor incidencia; y las instituciones buscan la oportunidad de influir sustancialmente en las políticas públicas. Sin embargo, todavía no se puede afirmar que se hayan logrado con éxito.

Con base en lo anterior, las aportaciones que se observan en este capítulo, refieren a distinguir que los estudios urbanos y metropolitanos, han adquirido relevancia en los últimos años, particularmente, porque se reconoce que en las ciudades se realizan las actividades económicas y sociales más importantes de la sociedad, y son los lugares donde se concentra la mayor cantidad de personas.

El proceso de urbanización ha sido el detonante para que se presente una concentración de población y de actividades humanas dentro de los espacios urbanos, dando como resultado la configuración de metrópolis. Con ello, se reconoce que la evolución de las ciudades no ha sido lineal, ya que su crecimiento y consolidación han estado sujetos a los cambios de las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales, en donde éstos, se han manifestado en el espacio de manera que las prácticas urbanas de los habitantes se sobreponen y superan los límites político-administrativos de los gobiernos.

Las nuevas formas de configuración urbana traen consigo, de una manera casi inherente, el incremento de diversas problemáticas o dificultades, enmarcadas sobre todo en la inadecuada ordenación económica del territorio; la ausencia de planeación del desarrollo urbano; dificultades con la movilidad de personas y bienes (vialidad y transporte); problemas con el cuidado del ambiente; una inadecuada cobertura de servicios como el agua potable y saneamiento; dificultades con el tratamiento y disposición de residuos sólidos; ausencia de la seguridad pública; un inadecuado manejo del suelo y vivienda; y problemas con el manejo de contingencias y protección civil.

Ante tales situaciones, se han establecido diversos esquemas para atender estas dificultades a partir de una perspectiva de gestión; por una parte, se distinguen modelos que promueven la conformación de gobiernos metropolitanos, en donde se aborde de manera conjunta a toda la metrópoli; y por otra, se buscar establecer modalidades de gestión que permitan la coordinación intergubernamental basadas en acuerdos formales, en donde participan las diferentes demarcaciones que conforman estos espacios.

Una de las posibilidades que tiene la gestión metropolitana para establecer mejores estándares en el logro de sus objetivos, está en configurar ambientes en donde se procure

tener métodos de cooperación que apunten a una responsabilidad común; en donde el desarrollo de capacidades institucionales y el involucramiento de la diversidad de actores que intervienen en la conformación de estrategias, son elementos sustanciales para establecer un mayor grado de integración en el sistema de coordinación para las metrópolis.

Cabe señalar que una de las reflexiones relevantes que derivan del análisis de los esquemas de gestión metropolitana y su perfil gubernamental orientado hacia la gobernanza, proponen una forma diferente de explorar los fenómenos que se generan en el campo del urbanismo, tratando de superar la visión que plantea que los estudios en esta disciplina solo se enfocan a los aspectos físicos, espaciales y/o territoriales de los espacios urbanos; como se muestra a lo largo del capítulo, las consideraciones de lo urbano abren sus propuestas de análisis a enfatizar sobre cuestiones de gestión, relaciones intergubernamentales, procesos de coordinación y el desarrollo de políticas públicas.

En el siguiente capítulo, la revisión y análisis de diversos casos de gestión metropolitana en el ámbito internacional y nacional, permiten distinguir algunas de las particularidades que asumen los sistemas de gestión, y con ello definir los atributos que son relevantes para la incorporación de este tipo de esquemas.

CAPÍTULO II

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN METROPOLITANA

CAPÍTULO II

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN METROPOLITANA

En el capítulo se describen y analizan experiencias de gestión metropolitana en el contexto internacional y nacional, las cuales han incorporado algún sistema que reconoce cierto grado de perfeccionamiento en la promoción del desarrollo metropolitano a través de la implementación de algún esquema de gestión; principalmente se distinguen estrategias que han reforzado el trabajo de algún marco regulatorio, en donde se observa la incorporación de la dimensión metropolitana en su umbral de actuación; la conformación de organismos que se encargan de operar algunas actividades o desarrollar proyectos para este ámbito; y la configuración de instrumentos que aporten recursos de diferente naturaleza (como de financiamiento o de planeación), para apoyar la implementación de estrategias, programas y proyectos en las metrópolis.

El objetivo del capítulo se centra en reconocer y analizar los atributos y características que tienen los componentes de gestión de los diferentes casos, con el fin de identificar la forma en la que operan y las particularidades que asumen de acuerdo al contexto en el que se desarrollan; esto con el propósito de establecer un esquema de referencia de los elementos y atributos que tienen la posibilidad de contemplar un modelo de gestión metropolitana.

Para explicar y analizar el funcionamiento y operación de las propuestas de gestión, el capítulo se estructura en dos apartados principales. El primero, examina seis casos de gestión metropolitana en el contexto internacional, correspondientes a las zonas metropolitanas de Toronto, Barcelona, Londres, Quito, Buenos Aires y Rio de Janeiro, en donde se establecen las características que asumen en sus procesos de coordinación, así como sus rasgos principales en la materia.

El segundo, describe y analiza lo correspondiente al caso mexicano, identificando por principio de cuentas, características generales del proceso de metropolización en el país, y la forma en la que se lleva a cabo la gestión metropolitana en este contexto. De manera particular, se identifica que en México las metrópolis han propuesto esquemas complementarios de acuerdo a las necesidades que cada una ha considerado relevantes para mejorar sus procesos de coordinación, por lo cual, se revisan cinco casos de zonas metropolitanas: Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, Tijuana, Mérida y Ciudad de México; en donde se han observado atributos relevantes que promueven una gestión con un grado de coordinación más integral.

2.1 La gestión metropolitana en el contexto internacional

Como se evidencia en el capítulo anterior, la gestión metropolitana se define a partir de un proceso técnico-administrativo que precede y preside la formulación, desarrollo y ejecución de un proyecto gubernamental para la adecuada administración del entorno metropolitano, en donde el principal desafío es llegar a un desarrollo apegado a mejorar la calidad de vida de la población y que contribuya a frenar el deterioro del ambiente.

Se ha identificado que los esquemas de gestión reconocen al menos tres componentes principales para llevar a cabo diversas acciones: en primer lugar, proporcionar las reglas o normas legales que deben ser respetadas para permitir ajustar ciertas conductas o actividades dentro y fuera del entorno metropolitano, a través de lo que se denomina marco jurídico²⁷. En segundo término, adoptar un sistema socio-técnico y administrativo para la integración de acciones concretas, por medio de organismos e instituciones donde los distintos actores participen. Y, en tercer lugar, el uso de instrumentos que permitan la aplicación de medidas de gestión, tales como la aplicación de los recursos económicos para financiar bienes, servicios o algún tipo proyecto o programa en particular, y/o los sistemas de planeación, para direccionar y ajustar el rumbo que requiere una metrópoli (Guzmán, 2015).

Estos componentes en conjunto con las redes, vínculos e interacciones de los actores involucrados en el sistema de gestión, logran establecer un marco de actuación enfocado en propiciar un entorno de gobierno para las metrópolis basado en una responsabilidad común y un método de cooperación (gobernanza metropolitana).

Para incorporar algún esquema de gestión metropolitana, algo que se debe considerar, es que no existe un tipo específico de propuesta o modelo que se aplique de manera universal y única en estos espacios, ya que las circunstancias históricas, culturales, sociales, económicas,

²⁷ El marco jurídico contempla: normas, códigos, estatutos, leyes, reglamentos, decretos, convenios, ordenanzas, resoluciones, entre otros.

políticas e incluso territoriales y morfológicas de cada metrópoli, condicionan la forma de estructurar y organizar cada uno de los esquemas de gestión que tienen la posibilidad de ser aplicados.

Se ha identificado que la gestión de las metrópolis obedece a dos grandes tipos de propuestas de gestión: la primera implica considerar a la zona metropolitana como unidad socioespacial (consolidación), porque tiene que ver con una organización de tipo institucional, que se basa en la conformación de recursos administrativos para la solución de problemas específicos. Y, con el segundo caso, se mantiene una fragmentación metropolitana e institucional, lo que involucra la cooperación y coordinación entre las demarcaciones que la contienen, resultado de acuerdos reglamentarios entre los actores metropolitanos sin modificar la estructura de gobierno existente (Borja, 2004; Bird y Slack, 2005; Lefèvre, 2005; Moreno, 2006; Pérez, 2013; Espinosa y Hoyos, 2015).

Considerando estas dos perspectivas, diversos autores coinciden en que existen poco más de cincuenta casos registrados en los que se han implementado alguna propuesta de gestión basadas en estos dos modelos (Rodríguez y Oviedo, 2001; Borja, 2004; Bird y Slack, 2005; Etchegaray, 2005; Klink, 2005; Lefèvre, 2005; Monzón, 2005; Moreno, 2006; Pérez, 2013; Espinoza y Hoyos, 2015; Venancio, 2016; Grin, Hernández y Abrucio, 2017)²⁸. Las propuestas se han pronunciado por incorporar figuras de gestión metropolitana en donde diferentes demarcaciones se agrupan para formular un solo esquema de gestión para toda la metrópoli, o bien, esquemas que crean instancias de coordinación y asociación para la prestación de diversos servicios. Para entender con mayor detalle dichas perspectivas, se revisan algunas de estas experiencias del contexto internacional.

2.1.1 Experiencias de gestión metropolitana basadas en el modelo de consolidación

Las propuestas que refieren al esquema de consolidación se dividen en dos figuras principales: por una parte, el *modelo de gestión unitario*, en donde el nivel metropolitano es el gobierno local más cercano a la población, es decir, no existe otros niveles intermedios. Y por otra, el *modelo de gestión de dos niveles*, el cual busca promover la convivencia paralela de gobiernos locales junto con alguna autoridad metropolitana (Pérez, 2013; Espinoza y Hoyos, 2015).

²⁸ Entre las más destacadas se encuentran: las metrópolis de Oceanía de Sídney, Viena y Perth; los espacios metropolitanos europeos de Barcelona, Madrid, París, Lyon, Londres, Róterdam, Múnich, Copenhague, Lille, Bolonia y Estambul; las áreas metropolitanas asiáticas de Bombay, Delhi, Seúl, Pequín y Beijing; las metrópolis africanas de Rabat y Casablanca; y las zonas metropolitanas de América: Buenos Aires, Río de Janeiro, Toronto, Quito, Sao Paulo, Santiago, Medellín, Bogotá, Portland, Nueva York, Los Ángeles, Chicago, Lima y la Ciudad de México.

Una de las experiencias más emblemáticas del *modelo unitario* es el caso del Área Metropolitana de Toronto (AMT), en donde el *amalgamamiento* de diversas jurisdicciones ha logrado conformar un gobierno metropolitano²⁹.

Particularmente este caso muestra como el agrupar diversas jurisdicciones en una sola propuesta de gestión, reduce los costos de gobierno de la metrópoli, además de que provee de diversos servicios a todo el conjunto urbano, se trata de una propuesta que combina tanto la gestión global de la zona metropolitana, como el atender de manera concreta diversos ámbitos a esta escala.

Con relación al modelo de *dos niveles*, son los casos de Barcelona, Londres y Quito los que han manifestado algunos avances sobresalientes en materia de gestión metropolitana, básicamente, se observa la incorporación de organismos de coordinación, tanto públicos como privados, que complementan el gobierno de las entidades administrativas locales.

El caso de Barcelona, por ejemplo, destaca la configuración de legislación específica para tender asuntos de escala metropolitana, así como la creación de un organismo dirigido a atender a todo el conglomerado urbano. Mientras que, en lo correspondiente a Londres, existen aportaciones en la conformación de diferentes agencias e instituciones que atienden algunas materias a en la escala metropolitana, además del vínculo que se crea entre los diferentes agentes gubernamentales nacionales y locales, para conducir la política de desarrollo metropolitano.

Por su parte, con el caso de Quito, además de la normatividad específica para el ámbito metropolitano y los organismos creados para facilitar la coordinación metropolitana, se rescata la provisión de instrumentos en materia de financiamiento que promueven la incorporación de proyectos y obras al interior de la metrópoli.

Con el fin de establecer criterios más precisos respecto de los casos mencionados, a continuación, se describen y analizan estas experiencias, identificando la forma de gobierno del país en donde se sitúa el espacio urbano, las características demográficas y poblacionales de la metrópoli, y las particularidades de sus componentes de gestión.

2.1.1.1 Toronto - Canadá

Canadá es un país federal de corte monárquico que está integrado por diez provincias y tres territorios³⁰, los cuales a su vez se conforman por municipalidades regionales. La forma de

²⁹ El Amalgamamiento se refiere a la fusión de dos o más demarcaciones de una metrópoli o región (Bird y Slack, 2005).

³⁰ Las provincias son: Alberta, la Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, la Isla del Príncipe Eduardo, Quebec y Saskatchewan; los territorios son: Nunavut, los Territorios del Noroeste y el Yukón. La diferencia entre una

gobierno canadiense se caracteriza por contemplar a un Primer Ministro, que tiene a su cargo los poderes ejecutivos; y un Parlamento Federal Bicameral, que se compone de una Cámara de Comunes dirigida directamente por la población, y un Senado, elegido por las diez provincias del país (estados federados) (Pérez, 2013: 177; Venancio, 2016: 102)³¹.

Toronto es la ciudad capital de la provincia de Ontario; como zona metropolitana se integra por las municipalidades regionales de: Durham, Halton, Peel, York y la Ciudad de Toronto (Rodríguez y Oviedo, 2001: 17; Pérez, 2013: 178), cuenta con una población aproximada a los seis millones ciento treinta mil habitantes para el 2015; los cuales se concentran en su mayoría, en la municipalidad de la Ciudad de Toronto con poco más de dos millones y medio de éstos (Statistique Canadá, 2015 y 2016).

Históricamente, la problemática urbana de la metrópoli reconoce dificultades con la mala planeación del espacio urbano, con la inadecuada gestión y distribución de los usos de suelo, que ha generado abandono de zonas habitacionales e incluso industriales; dificultades con el sistema de transporte, con deficiencias en la incorporación de infraestructura; y problemas con el suministro de algunos servicios, como el de agua y el manejo de residuos, por la inadecuada cobertura (Bird y Slack, 2005: 276; Monzón, 2005).

Para resolver tales dificultades desde 1953 la provincia de Ontario aprobó la creación de la *Ley de la Ciudad de Toronto* (LCT), la cual creó una entidad federativa denominada Municipalidad de Toronto Metropolitano o Metro Toronto, una institución que para ese tiempo, correspondía a un modelo de dos niveles con la finalidad de coordinar algunos servicios (Venancio, 2016: 103)³².

Posteriormente, en 1967 con la absorción de algunas municipalidades a causa de una reforma local iniciada en esta zona, y con el objetivo de crear una base fiscal común entre éstas con fondos provenientes de los impuestos a la propiedad, se extendió la jurisdicción político-administrativa de la metrópoli, lo que implicó una reorganización de las instituciones gubernamentales. Para 1998, entró en vigor la amalgamación de todas las municipalidades del conglomerado urbano dando origen al gobierno metropolitano de Toronto (Rodríguez y Oviedo, 2001; Bird y Slack, 2005).

En este caso, el gobierno tiene las mismas competencias que otros gobiernos municipales, destacando: la gestión del desarrollo económico, la planeación regional, la prevención de

provincia y un territorio, es que las provincias reciben los poderes de gobierno directamente de la Corona, mientras que a los territorios se los delega directamente el gobierno federal (Pérez, 2013).

³¹ Las provincias cuentan con un vicegobernador representante de la monarquía y nombrado por el primer ministro (Venancio, 2016).

³² El primer nivel metropolitano era integrado por miembros electos de las municipalidades del área con la función principal de llevar a cabo la coordinación, y el segundo nivel era integrado por el municipio de Toronto; ambos tenían como principal función la cercanía con la población (Venancio, 2016: 103).

incendios, el manejo de servicios de salud, la policía, los asilos, las guarderías infantiles, la administración de la vivienda, los parques y ocio, la cultura, el turismo y patrimonio, la vía pública, los residuos sólidos, el suministro de agua, el alcantarillado y el control del tráfico (Bird y Slack, 2005).

Como parte de la configuración del gobierno metropolitano, en 2006 fue aprobada la *Ley de una más Fuerte Ciudad de Toronto para un más fuerte Ontario* (LFCT), la cual otorga a Metro Toronto la atribución de llevar a cabo acuerdos o convenios con otros gobiernos, así como aumentar sus potestades fiscales (ALPO, 2006; Pérez, 2013: 180).

Entre los organismos que se han creado para gestionar algunos servicios en el ámbito metropolitano se encuentran: el *Greater Toronto Transit Authority-Go Transit*, que es el sistema de transporte público que une a la municipalidad de Ciudad de Toronto con el resto de la zona metropolitana; el cual se reconoce como una empresa pública con recursos provenientes de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) (OCJ, 2004).

También se distingue a la *Greater Toronto Airports Authority* (GTAA), que es una corporación pública, gobernada por un comité nombrado por las municipalidades regionales, la Ciudad de Toronto, y los gobiernos provincial y nacional, encargada de promover un sistema de aeropuertos para la Zona Metropolitana de Toronto, incluyendo la operación del Aeropuerto Internacional Pearson (GTAA, 2017).

Con base a lo anterior, se observa que el caso de Toronto ofrece una perspectiva en donde combina la posibilidad de reconocer un gobierno metropolitano, con actividades y áreas de atención específicas, y el conservar diferentes entidades públicas; además de que su marco regulatorio, reconoce a la dimensión metropolitana como una que requiere tratamiento especializado.

Otra observación que se distingue con el caso de Toronto, referente a su perfil gubernamental es que, si bien ha logrado establecer un gobierno metropolitano que en ciertos rasgos promueve una gobernanza metropolitana, ya que ha realizado procesos de adecuación y renovación institucionales que presentan cierto grado de innovación e integración en la materia, se percibe que existe una ausencia por buscar un sistema de gestión que se base en la cooperación mutua y que se dé a la tarea de integrar a otro tipo de actores (del sector social y privado) a su proceso de colaboración.

2.1.1.2 Barcelona – España

España es un país monárquico de corte unitario que en la práctica funciona como una federación; está integrado por diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas³³; en las cuales las comunidades autónomas están conformadas por provincias, que a su vez también conservan municipios.

Barcelona es la capital de la provincia homónima y de la comunidad autónoma de Cataluña; como espacio metropolitano, cuenta con una población aproximada a los cinco millones de habitantes y está integrada por 36 municipios (Lefèvre, 2005: 236; Bolleyer, 2009)³⁴.

La Zona Metropolitana de Barcelona es reconocida por conservar una perspectiva estratégica en materia de gestión, donde la aplicación de un conjunto de relaciones gerenciales ha permitido planificar a la metrópoli a partir de cuatro niveles de administración pública: la Administración General del Estado de España³⁵, la Generalidad de Cataluña³⁶, la Diputación de Barcelona³⁷; y el Ayuntamiento de Barcelona (Venancio, 2016)³⁸.

Con relación a la perspectiva de gestión metropolitana, se reconoce que ésta ha estado presente desde 1974, muestra de ello es que desde esa época se creó la *Corporación Metropolitana de Barcelona* (CMB), un organismo que tenía entre sus principales facultades: gestionar parte de la red viaria, el mantenimiento de espacios públicos, coordinar a la *Entidad Metropolitana del Transporte* (EMT) y la *Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos* (EMSHTR); sin embargo poco después fue sustituida por las *Comunidades Autónomas*, y a partir de 1987 hasta 2011 las funciones de la Corporación fueron sustituidas por nuevos organismos, basados en una asociación voluntaria entre los municipios (Pérez, 2013).

³³ Las 17 comunidades autónomas son: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco; y las ciudades autónomas son: Ceuta y Melilla.

³⁴ Los municipios del Área Metropolitana de Barcelona son: Badalona, Badia del Vallés, Barberá del Vallés, Barcelona, Begas, Castellbisbal, Castelldefels, Sardañola del Vallés, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellá de Llobregat, Esplugas de Llobregat, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Molins de Rey, Moncada y Reixach, Montgat, Pallejá, La Palma de Cervelló, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, San Adrián de Besós, San Andrés de la Barca, San Baudilio de Llobregat, San Clemente de Llobregat, San Cugat del Vallés, San Feliu de Llobregat, San Juan Despí, San Justo Desvern, San Vicente dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramanet, Tiana, Torrellas de Llobregat, y Viladecans (AMB, 2017).

³⁵ Su competencia es todo el territorio nacional para el suministro de infraestructura; se ocupa de la seguridad, gestión de puertos, aeropuertos y trenes (Pérez, 2013).

³⁶ Forma parte de la estructura federal-regional de España, conocida como Estado autónomo; dentro de sus principales competencias están: la organización del régimen local, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, obras públicas, carreteras, ferrocarriles, transporte, puertos y recursos hidráulicos (Venancio, 2016)

³⁷ Ofrece soporte técnico, económico y tecnológico a los ayuntamientos para prestar servicios locales de calidad de forma homogénea en el territorio, además coordina servicios públicos de carácter supramunicipal (Venancio, 2016).

³⁸ Es el organismo que tiene el mayor número de competencias porque su acción destaca la planificación urbana, transporte, gestión y mantenimiento de vialidades. Asimismo, tiene la competencia de gestionar el equipamiento municipal (vivienda, escuelas, guarderías, entre otros) (Pérez, 2013).

El resultado fue la creación de tres instituciones sectoriales de ámbito metropolitano: la *Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona* (MMAMB) (integrada por 31 municipios), la cual tenía como objetivo aportar una óptica metropolitana en los temas de planificación, infraestructura, espacio público, vivienda y suelo urbano, como áreas de competencia que deciden los municipios; la *Entidad Metropolitana de Medio Ambiente de la Área Metropolitana de Barcelona* (EMMAAMB) (integrada por 35 municipios), que era el organismo responsable de la construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, tratamiento de residuos, y las actividades realizadas en coordinación con los municipios; y la *Entidad Metropolitana de Transportes de la Área Metropolitana de Barcelona* (EMTAMB) (comprendía 18 municipios), que se encargaba de gestionar conjuntamente los servicios de transporte público de pasajeros en su ámbito territorial (Pérez, 2013: 202; Venancio, 2016: 109).

Tal situación se modificó en 2011 con la configuración de la *Ley 31/2010* para la Zona Metropolitana de Barcelona (2010), la cual tuvo como principal efecto la conformación de forma institucional del *Área Metropolitana de Barcelona* (AMB); de acuerdo con esta ley, este organismo consolida a la administración metropolitana, dándole personalidad jurídica propia y la refuerza con nuevas competencias, principalmente en materia de ordenación del territorio y del urbanismo.

El AMB como institución, tiene la facultad de formular y gestionar los planes metropolitanos, tal es el caso del *Plan Director Urbanístico Metropolitano* y *Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano*; así como la promoción económica, la cohesión social y el equilibrio territorial, la vivienda, el transporte y movilidad, los residuos sólidos, y el medio ambiente (AMB, 2017). Complementariamente a estas funciones, una de las atribuciones novedosas del AMB, es que este organismo tiene la atribución de crear entes públicos y sociedades mercantiles conjuntamente con los municipios para prestar servicios metropolitanos, los que también se otorgan en cooperación o coordinación con otras administraciones públicas y entes privados (AMB, 2017)³⁹.

De acuerdo con la *Ley 31/2010*, las infraestructuras de interés metropolitano se relacionan con las actuaciones de vertebración territorial necesarias para la articulación, conectividad, movilidad y funcionalidad del territorio, las que se refieren básicamente a las infraestructuras y a la gestión de la movilidad, parques, playas, espacios naturales, equipamientos, dotaciones,

³⁹ Se establece que los servicios metropolitanos se presentan en beneficio de todos los municipios, y éstos se financian con aportaciones económicas que pueden provenir de recursos de carácter general o de tasas específicamente establecidas como contraprestaciones de los usuarios del servicio respectivo; puede ser gestionados por entes públicos empresariales, sociedades mercantiles de capital íntegramente público, por concesión, entre otras; asimismo puede financiarse con aportaciones del AMB, tarifas de los servicios metropolitanos, tarifa en materia de transporte colectivo y de viajeros por carretera y subterráneo (AMB, 2017).

instalaciones y servicios técnicos, medioambientales y de abastecimiento. Adicionalmente, el AMB puede sustituir otras que los municipios acuerden delegarle o transferirle (DOGC, 2010). Las competencias y gestión que realiza el AMB se ejecutan a través de un Consejo Metropolitano, el cual tiene la facultad de nombrar al Presidente de la AMB; aprobar el Plan de actuación metropolitano; y evaluar las ordenanzas y de los reglamentos, así como la determinación de las tarifas de los servicios metropolitanos. El Consejo Metropolitano está integrado por todos los alcaldes de cada municipio de la metrópoli y los concejales elegidos por los mismos (AMB, 2017).

Sin duda, el caso de Barcelona destaca la pertinencia de una organización metropolitana, en donde se observa la importancia de generar una mayor autonomía en el sistema de gestión metropolitano, ello es evidente no sólo en la regulación específica que presenta para la metrópoli, o en la configuración de organismos que atienden de manera concreta a todo el espacio urbano, sino en diferenciar actividades o áreas específicas de tratamiento de lo que consideran metropolitano, en donde la dotación de servicios se vuelve una práctica diversificada en donde participan diversos actores.

En el ámbito de buscar un perfil gubernamental con un enfoque de gobernanza, el caso de Barcelona muestra que se tiene la posibilidad de lograr un esquema institucional con un alto grado de cohesión e integración intergubernamental basado en objetivos comunes, pero que al mismo tiempo representa una forma efectiva de integrar a nuevos actores, ello sin descartar las bondades registradas por promover diversas reformas o adecuaciones institucionales para promover mejores prácticas de coordinación metropolitana.

2.1.1.3 Londres – Inglaterra

El Reino Unido es un Estado unitario que combina cuatro naciones: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Su sistema de gobierno es monárquico con sede en Londres, pero con tres administraciones nacionales descentralizadas en Edimburgo, Cardiff y Belfast, las capitales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte respectivamente; Inglaterra conserva una división político-administrativa que se compone de *Regiones*, *Condados no Metropolitanos*, *Distritos Metropolitanos* y *Distritos no Metropolitanos* (Borja, 2004).

El Área Metropolitana de Londres (AML) está conformada por once condados⁴⁰, y conserva una población aproximada a los diecisiete millones ciento cuarenta mil habitantes (Borja, 2004; Venancio, 2016).

Las estrategias de gestión metropolitana en el AML tienen varios años implementándose; desde 1829 -cuando Londres se consideraba la ciudad más grande del mundo-, se creó el *Distrito de la Policía Metropolitana* –siendo esta figura una de las primeras en proponer una forma de gestión metropolitana para esa región-, que correspondía a un círculo concéntrico de once kilómetros de radio para atender lo que se conocía como el *Gran Londres* (Pérez, 2013: 194).

Como parte de este proceso de creación de instancias especiales para el ámbito metropolitano, en 1855 el Parlamento de Londres estableció, mediante la *Ley de Administración Metropolitana* la *Oficina Metropolitana de Obras para el Gran Londres*, la cual tenía como principal función dotar a la ciudad de infraestructura para hacer frente a su rápido crecimiento, por lo que sus atribuciones incluían aspectos como el alcantarillado, terraplenes, calles, puentes y bomberos (Pérez, 2013: 194)⁴¹.

Posteriormente, con la creación de *London County Council* (LCC) en 1889, Gran Bretaña fue el primer país en introducir un esquema de gobierno metropolitano; las principales funciones de este organismo correspondían a la dotación de servicios, como previamente lo desarrolló la *Oficina Metropolitana de Obras*, pero también contempló competencias en materia de educación, planificación del área urbana, vivienda social y transporte (Borja, 2004).

En 1965, el LCC fue disuelto y sustituido por el *Greater London Council* (GLC), el cual mantuvo su gestión hasta 1986. Fue creado para abarcar a la metrópoli conforme crecía, y disponía de sus propios recursos producto de un impuesto sobre los Condados al que se sumaba el financiamiento recibido por el gobierno nacional (Rodríguez y Oviedo, 2001). Este esquema de dos niveles de gobierno otorgó a los distritos urbanos atribuciones en materia de escuelas, servicios, recolección de basura y arreglo de calles.

El GLC compartía responsabilidades con los distritos urbanos en materia de caminos, vivienda, planeación urbana y servicios recreativos; aunque su enfoque principal se dirigía hacia la dotación de servicios estratégicos como bomberos, planeación de emergencias, disposición de basura y prevención de inundaciones (Goldsmith, 2005 en Pérez, 2013: 195).

En 1999, con la aparición del *Greater London Authority* (GLA), organismo conformado por un alcalde y una asamblea integrada por veinticinco representantes públicos, se modificó la forma

⁴⁰ Los condados son: Bedfordshire, Berkshire, Buckinghamshire, Cambridgeshire, Essex, Hampshire, Hertfordshire, Kent, Oxfordshire, Surrey, West Sussex (Pérez, 2013).

⁴¹ Esta institución cubría una amplia área de cuatro condados y era elegida por los representantes de éstos.

de gestión de la metrópoli, ya que esta organización promueve la participación ciudadana para emitir comentarios a la propuesta institucional, y como respuesta el gobierno modificó sus propuestas para considerar las demandas sociales (Rodríguez y Oviedo, 2001; Borja, 2004). La GLA como institución comenzó a operar en el 2000, y se apoya en cuatro órganos ejecutivos para atender los servicios a escala metropolitana: *la Agencia de Desarrollo de Londres (ADL)*, responsable de la planificación urbana y del desarrollo económico; *la Agencia de Transporte para Londres (ATL)*, encargada de planificar la infraestructura y servicios de transporte en la metrópoli, controlar los autobuses, el metro, así como los servicios de transporte del río Támesis, entre otros; *la Oficina del Alcalde para la Policía y el Delito (OAPD)*, responsable del servicio de política metropolitana; y *la Agencia de Servicio de Bomberos y Planificación para Emergencias (ASBPE)*, la cual promueve el desarrollo económico, administra la brigada de bomberos y es la responsable de elaborar el *Plan de Emergencias de Londres* (Borja, 2004; Venancio, 2016: 106).

La GLA es una institución de nivel metropolitano que tiene como base el desarrollo de proyectos estratégicos, funciona bajo una influencia relevante por parte del gobierno nacional, ya que sus recursos principales provienen de él; dentro de las principales acciones que realiza están: la coordinación de tareas de atención al desarrollo del área urbana, economía, transporte, ambiente, seguridad pública; donde las estrategias implementadas son interrelacionadas sistemáticamente con revisiones periódicas (Borja, 2004).

La GLA representa estratégicamente una amplia relación entre la administración central y los distritos municipales, donde el *Plan Regional de Londres* como proyecto de ordenación territorial es resultado de la colaboración permanente. El alcalde delinea el *Plan* mientras que el gobierno central sólo interviene para validar la compatibilidad política entre la GLA y los distritos municipales con base en las acciones adoptadas a escala nacional. La GLA verifica que los planes y programas de los distritos municipales se relacionen con los objetivos estratégicos regionales (metropolitanos). Al respecto, los distritos municipales son libres de accionar su desarrollo paralelo con los niveles sucesores, regional y nacional (Borja, 2004)⁴². Este caso destaca como un modelo apunta a lograr una mayor coherencia en la toma de decisiones, es decir, es una propuesta reformista en donde existe una interacción sobresaliente entre los gobiernos locales y el nacional.

La experiencia de Londres muestra la importancia de un liderazgo político para asegurar una gestión metropolitana exitosa; además de crear a una autoridad metropolitana con capacidad

⁴² Adicionalmente, existe la *Government Office for London*, un organismo que representa al gobierno británico y cuyo objetivo es asegurar que las políticas nacionales dirigidas a Londres sean adecuadamente implementadas (Pérez, 2013).

para gestionar a otros organismos gubernamentales que realizan o proveen servicios específicos para la metrópoli.

En el ámbito de la gobernanza metropolitana, una de las principales aportaciones que se observan en este caso, es que se logran establecer canales de comunicación y coordinación entre los diferentes actores que participan en el sistema de gestión, logrando mejorar las capacidades de retroalimentación y desarrollo institucional.

2.1.1.4 Quito – Ecuador

Ecuador es una república unitaria y centralizada que está compuesta territorialmente por tres niveles de gobierno: las provincias (24), los cantones (221) y las parroquias (1,500). De acuerdo con Rodríguez y Oviedo (2001), Klink (2005), Borja (2004) y Barrera y Novillo (2017) el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), creado en 1992, además de ser la ciudad capital del país, se encuentra integrado por 12 zonas, 16 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales; en donde se agrupa una población aproximada a los dos millones doscientos mil habitantes, lo que representa el 15.5 por ciento de la población nacional⁴³.

Quito era Cantón hasta 1993 cuando se promulgo la *Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito* (LRDMQ) (1998), que le otorgó mayores competencias; una de ellas fue la del transporte, que era responsabilidad del gobierno nacional. La *Constitución de la República del Ecuador* de 2008 estableció que al DMQ le corresponde asumir las funciones de los gobiernos cantonales, provinciales y regionales, convirtiéndolo así en una *ciudad distrito-región*; principalmente tiene a su cargo las competencias para la gestión del suelo, control ambiental, administración del transporte y promoción de la desconcentración administrativa y la participación ciudadana (Rodríguez y Oviedo, 2001; Borja, 2004: 67; Moreno, 2006; Pérez, 2013: 199; Barrera y Novillo, 2017: 152)⁴⁴.

Administrativamente, el DMQ está fundamentado en una estructura funcional basado en un régimen desconcentrado y parcialmente descentralizado en los siguientes niveles: *Consejo Metropolitano*, alcalde metropolitano de elección popular, direcciones generales, empresas de servicios y administraciones zonales (Rodríguez y Oviedo, 2001; Barrera y Novillo, 2017). Algunos de sus recursos son otorgados en una parte por el Estado mediante el *Fondo de Desarrollo Seccional*, y también por los ingresos metropolitanos propios generados de manera

⁴³ Incluye una población urbana de 1.6 millones de habitantes y el resto corresponde a la rural (Pérez, 2013: 199).

⁴⁴ El artículo 247 de la constitución señala que el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. De manera complementaria establece que los distritos metropolitanos coordinaran las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan (Rodríguez y Oviedo, 2001; Venancio, 2016).

tributaria (impuestos) y no tributaria (rentas patrimoniales y asignaciones) (Rodríguez y Oviedo, 2001; Borja, 2004).

El DMQ tiene una estructura en dos niveles, ya que conserva el nivel de área metropolitana que está presidido por un alcalde elegido de forma directa (alcalde metropolitano), el cual es el presidente de un *Consejo Metropolitano* integrado por 15 personas, también elegidas en forma directa; y el nivel de zonas y parroquias ubicado en una dimensión inferior al anterior. Tanto a nivel de parroquia como de zona existen *consejos* de representantes elegidos democráticamente y cada zona está encabezada por un administrador nombrado por el *Consejo Municipal* en el pleno. Los representantes de cada zona tienen voz, pero no voto en este Consejo Legislativo (Rodríguez y Oviedo, 2001; Barrera y Novillo, 2017).

Entre las principales competencias que tiene a cargo el *Consejo Metropolitano* están la planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, promoción cultural, medio ambiente, transporte y vialidad, abastecimiento de agua y recolección de basura, salud, investigación y educación (Rodríguez y Oviedo, 2001; Pérez, 2013; Barrera y Novillo, 2017).

La experiencia de Quito muestra la importancia de reconocer la dimensión metropolitana en el sistema de gestión, proporciona una perspectiva en donde existe una autoridad ejecutiva que tienen funciones específicas, además de que reconoce el valor de la participación de los gobiernos locales en los procesos de coordinación.

Una de las principales aportaciones que se observan con este caso, es que promueven la gobernanza metropolitana desde una perspectiva diferenciada, en donde además de reconocer la importancia de realizar reformas institucionales en todos los ámbitos de gobierno, proponen realizar adecuaciones a sus formas de organización para incluir a otro tipo de actores en la provisión de servicios, reconociendo que no solo las capacidades de los gobiernos tienen la posibilidad de aportar elementos relevantes desde una perspectiva operativa del sistema de gestión.

2.1.2 Experiencias de gestión metropolitana basadas en el modelo de fragmentación

Los modelos de fragmentación se dividen en dos tipos principales: *el modelo intermunicipal*, en donde se reconoce una gestión metropolitana con legitimidad indirecta, es decir, se formula a partir de un acuerdo entre las demarcaciones que contienen a la metrópoli⁴⁵; y *el modelo de distritos para un objetivo especial*, el cual a través de formas de organización puede suministrar servicios específicos para todo el conjunto metropolitano.

⁴⁵ La base de este modelo es la coordinación, la cual se promueve de acuerdo a tres tipos: voluntaria, promovida y obligatoria.

Con los *modelos de fragmentación* destacan al menos 2 casos de gestión de zonas metropolitanas, la propuesta de Buenos Aires y la de Rio de Janeiro. Con el caso de Buenos Aires, se reconoce que la configuración de organismos públicos aporta al desarrollo metropolitano en la provisión de servicios públicos de una forma específica. Y con la experiencia de Rio de Janeiro, cobra relevancia el establecimiento de atribuciones de carácter metropolitano, así como la incorporación de diferentes organismos (públicos y privados) para la prestación de servicios.

2.1.2.1 Buenos Aires - Argentina

Argentina es un país federal de corte presidencialista que está integrado por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sede del gobierno federal. Las provincias son entidades autónomas y dividen su territorio en departamentos, los cuales a su vez se conforman por municipios, con excepción de la provincia de Buenos Aires que sólo lo hace en municipios denominados partidos (Borja, 2004).

La ciudad de Buenos Aires es la capital federal, y se caracteriza por poseer un régimen de gobierno denominado *Ciudad Autónoma*. Como área metropolitana, Buenos Aires está constituida por la ciudad capital (que contiene 24 partidos) y por treinta y cuatro municipios⁴⁶, los cuales conservaban una población aproximada a los 12.8 millones de habitantes (Rodríguez y Oviedo, 2001; Liberman, 2017).

La forma de gestionar algunos temas de carácter metropolitano, se ha distinguido por reconocer una alta centralización política y por carecer de uniformidad absoluta respecto al alcance territorial de las distintas iniciativas; es decir, se atiende de forma separada las diferentes dimensiones de los problemas. Si bien existe un acuerdo para identificar al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la definición de lo metropolitano varía en función de cada temática en particular.

De forma general, se perciben dos tipos de experiencias para la gestión metropolitana: sectoriales y globales. Desde el punto de vista sectorial, se observa la integración de organismos metropolitanos tales como: a) *la Corporación del Mercado Central de Buenos*

⁴⁶ La zona metropolitana de Buenos Aires está integrada por: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando, Tigre, Escobar, General Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón, San Vicente, Berisso, Cañuelas, Ensenada y La Plata.

Aires⁴⁷; b) la *Coordinación Ecológica de Área Metropolitana Sociedad del Estado*⁴⁸; c) el ente *Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*⁴⁹; y d) el *Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana*⁵⁰. Que han establecido funciones en el abastecimiento de mercancías, el manejo de residuos sólidos, la coordinación ambiental, el mantenimiento de cuerpos de agua, y la implementación de servicios como el de drenaje, agua y transporte, respectivamente (Rodríguez y Oviedo, 2001; Borja, 2004; Pérez, 2013).

Entre las experiencias globales, destaca la *Comisión Nacional del Área Metropolitana* de Buenos Aires (CONAMBA), creada con el propósito de concentrar políticas y acciones de las distintas jurisdicciones en busca de un mayor nivel de institucionalización funcional. Entre las distintas tareas llevadas a cabo por la CONAMBA, se reconoce el anteproyecto de *ley para AMBA*, que nunca llegó a ser tratado por los órganos legislativos pertinentes, pero proponía: promover estrategias y acciones concertada a nivel interjurisdiccional e intersectorial en el AMBA, que tuvieran por objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para ello contemplaba la convergencia de los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal). Destacando el rol que debería adoptar las empresas estatales de jurisdicción nacional, en su carácter de gestores urbanos (Sabsay et. al., 2002 en Pérez, 2013: 227).

Como se observa, la experiencia de Buenos Aires se enfoca a promover soluciones sectoriales que tienen como base empresas públicas; además sus iniciativas se han planteado alcances territoriales no siempre similares. Las principales motivaciones detrás de los acuerdos conservan una fuerte participación de los gobiernos nacional y provincial.

En el ámbito de la gobernanza metropolitana, esta experiencia muestra que es preciso delinear acciones de política pública buscando concretar aspectos específicos y con una cobertura basta, la precisión de compartir objetivos colectivos y comunes es una las formas en la cual se materializa la gestión.

⁴⁷ Creada a través de un convenio entre el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires y la ex-municipalidad de Buenos Aires, con el fin de establecer un mercado concentrador de productos para abastecer a la zona metropolitana (Rodríguez y Oviedo, 2001; Venancio 2016: 115; Borja, 2004: 64; Pérez, 2013: 225).

⁴⁸ Se trata de una empresa-sociedad del Estado de carácter interjurisdiccional, ya que su capital accionario lo comparten en partes iguales el gobierno de la provincia de Buenos Aires el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta empresa tiene responsabilidad sobre los residuos sólidos y la coordinación ambiental, incluyendo mantenimiento de cuerpos de agua y áreas verdes. Teniendo como área de actuación la Ciudad de Buenos Aires y los 34 municipios de la provincia de Buenos Aires (Rodríguez y Oviedo, 2001; Venancio 2016: 115; Borja, 2004: 64; Pérez, 2013: 225).

⁴⁹ Conformado por la empresa Obras Sanitarias de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires como una entidad autárquica con la posibilidad de participar en el ámbito del derecho público y privado, es el encargado de regular el suministro del servicio de aguas y desagües. Actualmente funciona como una concesión al sector privado y opera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 municipios de la Provincia de Buenos Aires (Rodríguez y Oviedo, 2001; Venancio 2016: 115; Borja, 2004: 64; Pérez, 2013: 225).

⁵⁰ Es un organismo integrado por el poder ejecutivo nacional, el poder ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los 34 municipios del área metropolitana, que tiene un rol de dictaminar respecto de alguna cuestión específica en materia de planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano de área metropolitana (Rodríguez y Oviedo, 2001; Venancio 2016: 115; Borja, 2004: 64; Pérez, 2013: 225).

2.1.2.2 Rio de Janeiro – Brasil

Brasil es un país federal de corte presidencialista que está integrado por veintiséis Estados y un Distrito Federal, los Estados a su vez se conforman por municipios. Rio de Janeiro es la capital del Estado con el mismo nombre; de acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), como espacio metropolitano, Rio contempla una población cercana a los doce millones trescientos mil habitantes para el 2015, los cuales se distribuyen en 21 municipios⁵¹, convirtiendo a esta metrópoli en la segunda concentración urbana y poblacional más grande del país (IBGE, 2015; Pérez, 2013: 220; Lameiráo, 2017: 70).

La Región Metropolitana de Rio de Janeiro (RMRJ) se caracteriza por conservar sus principales actividades económicas en las áreas de los servicios y la industria con aproximadamente un 80 por ciento y un 12 por ciento respectivamente (Lameiráo, 2017: 70). Como parte de sus actividades de gestión a nivel metropolitano, se reconoce que el municipio de Rio de Janeiro desarrolla competencias con influencia para el total de la metrópoli en materia de planificación urbana, provisión y mantenimiento de la infraestructura urbana, educación, salud pública y asistencia, mercados, medio ambiente y manejo de desechos sólidos; las cuales, operan a través de numerosas organizaciones en las áreas de transporte público (autobuses), planeación urbana, vivienda, servicios funerarios y sociedades para servidores públicos (Lameiráo, 2017).

Por consecuencia, existen diversas empresas encargadas de servicios públicos o de los aspectos económicos, que contemplan una perspectiva metropolitana, de éstas destacan las siguientes: la *empresa de Ingeniería de Tráfico (CER-RIO)*, sociedad mixta controlada por la ciudad y vinculada al transporte público, que es responsable de la planificación del transporte en el área urbana, de la policía de tráfico, multas y el mantenimiento de la red de carreteras y el tráfico de la ciudad; la *empresa Municipal de Urbanización (RIOURBE)*, la cual se encuentra a cargo de proyectos de desarrollo e infraestructura de obras públicas, urbanización, renovación, construcción, mantenimiento y mantenimiento preventivo de los edificios públicos, también prepara los presupuestos, diseños arquitectónicos y lleva a cabo las subastas, es una empresa pública con la ciudad de Rio de Janeiro como el único accionista; la *empresa Municipal de la Energía e Iluminación (RIOLUZ)*, que se vincula a la Secretaría de Obras Públicas y gestiona el alumbrado de la ciudad, entre sus principales responsabilidades están la planificación y ejecución de las obras de instalación de nuevos puntos de luz en los lugares

⁵¹ Los municipios que integran la región Metropolitana de Rio de Janeiro son: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Río de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica y Tanguá (Lameiráo, 2017: 70).

públicos, monumentos y edificios que forman parte del patrimonio natural, histórico, arquitectónico y cultural; la *empresa de Limpieza Urbana (COMLURB)*, que es una sociedad anónima de capital mixto cuyo accionista mayoritario es la ciudad, opera servicios de recolección de basura para el hogar, la limpieza de los parques públicos, playas, el mobiliario urbano y los hospitales; y la *Superintendencia Municipal de Transportes Urbanos*, que es la principal autoridad responsable de la transportación municipal que supervisa a los taxis privados, autobuses y microbuses en la ciudad de Rio de Janeiro (Pérez, 2013: 221).

Como se distingue, se trata de un modelo de gestión apoyado en buena medida por empresa mixtas, pero con un enfoque metropolitano limitado, ya que éste depende de la voluntad de los gobiernos.

En el proceso de conformar algún arreglo metropolitano, en 1973 se publicó la *ley complementaria federal 14*, que instituyó las regiones metropolitanas. De esta legislación se derivó la creación oficial y legal de la *Región Metropolitana de Rio de Janeiro (RMRJ)* mediante la *ley complementaria federal 20*, de 1974 (Pérez, 2013: 221).

En 1975 se promulgó el *decreto-ley Estatal 14* para creación de la *Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro (FUNDREM)*, como entidad jurídica de derecho privado bajo supervisión de la *Secretaría de Planeamiento y Coordinación General del Estado*, con el objetivo de apoyar técnicamente y administrativamente a los *Consejos Deliberativos y Consultivos Metropolitanos* (Pérez, 2013: 221). Lo que se busca es considerar una nueva forma de actuación sobre el espacio metropolitano, en la que el Estado promueva, a través de consocios regionales, fortalecer la cooperación económica local, articulando los diversos tipos de iniciativas públicas y privadas.

Sin duda, en el caso de Rio de Janeiro, la coordinación metropolitana le corresponde al Estado de Rio de Janeiro: aunque todavía no se hayan constituido, está previsto la existencia de un órgano estatal –el Consejo Deliberativo–, con representación de los municipios, para que contribuyan a la gobernación del territorio metropolitano, pero las decisiones más importantes quedan siempre en manos de las autoridades estatales.

Es importante reconocer que el caso de Rio, representa una forma consiente de anexar nuevos actores en los procesos de gestión metropolitana, se reconoce que a través del desarrollo de capacidades de entes especiales es como se logra proveer de ciertos servicios, de esta forma queda claro, que una manera de fomentar la gobernanza metropolitana también es a través de delegar funciones a quienes tienen la capacidad de realizarlas.

2.1.3 Algunas reflexiones sobre las experiencias de gestión metropolitana en el contexto internacional

Las diversas estrategias de gestión metropolitana implementadas en los casos revisados han concurrido en al menos tres características principales en su ejecución; en primer lugar, reconocen que atender cuestiones de carácter metropolitano tienen que ver con un alto grado de asociación y coordinación entre las demarcaciones que contienen a la metrópoli, así como de los diferentes ámbitos de gobierno que existen en el lugar donde se implementan (gobiernos nacionales, provinciales o regionales, y gobiernos locales).

En las experiencias revisadas, se reconoce que la participación de los diferentes ámbitos de gobierno en la gestión de los espacios metropolitanos, conduce a una toma de decisiones más adecuada y con un mayor grado de integración, que también generar un complemento sobresaliente en habilidades técnico-administrativas, y la operación de los diversos instrumentos.

Se percibe que el reconocimiento de la dimensión metropolitana como un objeto-materia que requiere un tratamiento especial desde los sistemas de gestión, posibilita diseñar un esquema que reconozca el valor político-administrativo, jurídico y territorial de estos conglomerados, ello se evidencia con la incorporación de normas, organismos e instrumentos diseñados especialmente para estos entornos.

Un aspecto sobresaliente para promover mejores esquemas de coordinación metropolitana, se establece a partir de definir criterios específicos sobre lo que se desea gestionar; los casos descritos muestran que, generalmente, se contemplan diferentes materias o atribuciones que tienen un tratamiento diferenciado al de cualquier otro ámbito de gobierno, y que éste se establece de manera conjunta. Entre las atribuciones más destacadas y recurrentes se encuentran: desarrollo económico, planeación regional, seguridad pública, vivienda y suelo, espacios públicos, infraestructura, cultura, turismo, vialidad y transporte, residuos sólidos y el suministro de servicios como el agua y el alcantarillado.

En la siguiente tabla se sintetizan los componentes de gestión que presentan cada uno de los casos revisados:

Tabla 9: Componentes de gestión metropolitana en el contexto internacional

Metrópoli	Componentes de gestión			
	Marco Jurídico	Marco organizacional	Instrumentos de Gestión	Áreas de Atención
Toronto	Ley de una más Fuerte Ciudad de Toronto para un más Fuerte Ontario	Gestión por Gobierno Metropolitano (gobierno amalgamado) Greater Toronto Transit Authority-Go Transit Greater Toronto Airports Authority	-	Desarrollo económico, planeación regional, prevención de incendios, manejo de ambulancias, policía, asilos, guarderías infantiles, administración de la vivienda, parques y ocio, cultura, turismo y patrimonio, vía pública, residuos sólidos, suministro de agua, alcantarillado, el control del tráfico, transporte, aeropuertos, coordinación metropolitana
Barcelona	Ley 31/2010 para la Zona Metropolitana de Barcelona	Área Metropolitana de Barcelona (AMB) Consejo Metropolitano de Barcelona	- Plan Director Urbanístico Metropolitano - Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano - Fondos metropolitanos: financiamiento múltiple (proveniente de partidas presupuestales nacionales y locales)	Planeación metropolitana, promoción económica, cohesión social y equilibrio territorial, vivienda, transporte y movilidad, ciclo del agua, manejo de residuos, medio ambiente, crear entes públicos y sociedades mercantiles
Londres	-	Greater London Authority - Agencia de Desarrollo de Londres - Agencia de Transporte para Londres - Oficina del alcalde para la policía y el delito - Agencia de Servicio de Bomberos y Planificación para Emergencias	Plan Regional de Londres	Planeación urbana, desarrollo económico, transporte, ambiente, seguridad pública, protección civil, alcantarillado, vivienda, transporte, vialidad, financiamiento, educación, residuos sólidos, recreación
Quito	Constitución de la República del Ecuador Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito	- Consejo Metropolitano - Alcalde metropolitano - Direcciones generales metropolitanas - Empresas de servicios metropolitanas	- Fondo de Desarrollo Seccional - Impuestos - Rentas patrimoniales y asignaciones	Transporte, vialidad, gestión del suelo, control ambiental, participación ciudadana, planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, promoción cultural, abastecimiento de agua, recolección de basura, salud, investigación y educación

Continúa

Continuación de Tabla 9

Metrópoli	Componentes de gestión			
	Marco Jurídico	Marco organizacional	Instrumentos de gestión	Áreas de atención
Buenos Aires	-	Corporación del Mercado Central de Buenos Aires Coordinación Ecológica de Área Metropolitana Sociedad del Estado Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires	-	Abastecimiento de mercancías, residuos sólidos, coordinación ambiental, mantenimiento de cuerpos de agua, drenaje, agua, transporte
Rio de Janeiro	Ley complementaria federal 14 (Regiones Metropolitanas) Ley complementaria federal 20 (Región Metropolitana de Rio de Janeiro)	Consejos deliberativos y consultivos metropolitanos Empresa de Ingeniería de Tráfico (CER-RIO) Empresa Municipal de Urbanización (RIOURBE) Empresa Municipal de la Energía e Iluminación (RIOLUZ) Empresa de Limpieza Urbana (COMLURB) Superintendencia Municipal de Transportes Urbanos Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro	-	Planificación urbana, infraestructura urbana, educación, salud pública, mercados, medio ambiente, desechos sólidos, transporte, obras públicas, urbanización, alumbrado público.

Fuente: Elaboración propia

Nota: En los campos donde aparece un guion (-) no se tiene componentes de gestión.

Como se observa, cada una de las estrategias implementadas en las metrópolis responde a las necesidades de su contexto, por tanto, han tratado de dar relevancia a cada uno de los componentes que a su parecer, generan mejores resultados; se distingue que en los seis casos revisados se han configurado diversos tipos de organismos que operan en coordinación con las demarcaciones que contienen a las metrópolis. Casos como el de Toronto, Barcelona, Quito y Rio de Janeiro, han construido una base legal para gestionar diversas actividades en este ámbito; y en la experiencia de Londres, adicional a la base legal, se han generado instrumentos para la planificación de la metrópoli.

Entre las particularidades que se reconocen desde lo jurídico, se aprecia que la dimensión metropolitana está incluida de manera integral en la legislación de diferentes ámbitos de gobierno, tanto en normas de carácter general, así como en legislaciones locales, ejemplo de ello es la Ley 31/2010 para la zona metropolitana de Barcelona, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, la Ley de una más Fuerte Ciudad de Toronto para un más fuerte Ontario, o la Ley complementaria federal 20 (Región Metropolitana de Rio de Janeiro). Entre los distintos argumentos que contemplan estos ordenamientos jurídicos, se destacan tres elementos sobresalientes; en primer lugar, el reconocimiento que los esquemas de gestión metropolitana deben procurar la coordinación tanto de las demarcaciones como de los diferentes ámbitos de gobierno que existen en los países, sobre todo bajo un esquema de cooperación y corresponsabilidad.

En segunda instancia, casos como el de Barcelona, Rio de Janeiro y Quito, muestran que un atributo relevante dentro de lo jurídico, es reconocer organismos especializados y particulares que operen la gestión metropolitana, en donde es relevante establecer el umbral de atención de éstos, así como la forma en la cual estarán configurados (actores que participarán en ellos). En tercer lugar, tanto el caso de Barcelona como el de Quito, proponen que el marco jurídico determine las materias específicas que se pueden abordar en la escala metropolitana; aunque para los dos casos, el marco jurídico que determina las atribuciones metropolitanas corresponde a una instancia local, se ha reflexionado que las atribuciones deben estar integradas en legislaciones de aplicación general (desde un ámbito de gobierno superior), ya que eso permitiría delimitar acciones con un mayor grado de precisión.

Desde el punto de vista de los organismos conformados para la gestión metropolitana, se retoman dos características sobresalientes para la configuración de éstos; en primer lugar, establecer a los actores involucrados de los organismos, en donde casos como los de Barcelona, Londres y Quito muestran que la integración de los diferentes ámbitos de gobierno (nacional y locales) permite una mejor consolidación de las políticas públicas para las metrópolis, así como una mejor distribución de todo tipo de recursos; además de que esto contribuye a generar congruencia entre las políticas nacionales, regionales y locales para el desarrollo metropolitano.

De esta forma, una de las características principales de los organismos, es que éstos tienen facultades ejecutivas dentro del entorno de gestión, y en casos específicos como el de Barcelona y Londres, existe la posibilidad de realizar evaluación y seguimiento de las actividades trazadas para las metrópolis.

En segunda instancia, se considera relevante delimitar las atribuciones con las que van a contar los organismos, esto no solo referente a las materias o atribuciones en las que estarán a cargo, sino a la forma en la cual lo llevaran a la práctica, ello conlleva reconocer si existirá un solo organismo para gestionar varias actividades, como el caso de Toronto, Barcelona, Londres y Quito; o bien, si existirán varios de ellos dedicados a atribuciones específicas, como en los casos de Rio de Janeiro y Buenos Aires.

En cuanto a los instrumentos utilizados para la gestión metropolitana, se reconoce que una de las principales preocupaciones de los casos analizados, es conformar con una forma de financiamiento que permita realizar proyectos y programas para estos espacios, tanto el caso de Barcelona como el de Quito, destacan la integración de fondos para atender las cuestiones específicas de las metrópolis.

Con la experiencia de Barcelona, el financiamiento es un esfuerzo integral tanto de las demarcaciones que contienen a la metrópoli, como de los diferentes ámbitos del gobierno; mientras que la propuesta de Quito, es integrar un fondo específico dirigido a aportar recursos a los proyectos metropolitanos. Independientemente del modelo de financiamiento, la importancia de la utilización de los recursos radica en que se aprovechen en proyectos que verdaderamente tengan un impacto metropolitano, y que no se sujeten a las pretensiones de otros ámbitos de gobierno, es decir, que no se aprovechen para realizar acciones que contemplen una escala superior o inferior a la metropolitana.

Por otra parte, casos como el de Barcelona y Londres, muestran que es relevante integrar una propuesta de planeación para las metrópolis, en donde se vean reflejas las directrices que se tienen marcadas para la ciudad. Este sistema de planeación, debe incorporar las diferentes materias que se consideren relevantes para la escala metropolitana, así como mantener la congruencia con otros niveles de planeación y procesos de gestión de otros ámbitos de gobierno, de esta forma las directrices trazadas logran una mayor efectividad.

Un aspecto a destacar con base en las experiencias analizadas, es que la forma de adoptar la gobernanza metropolitana es a través de identificar acciones vinculadas a promover reformas institucionales, en donde se busca mejorar las capacidades de retroalimentación y desarrollo institucional, así como delinear acciones de política pública buscando concretar aspectos específicos y con una cobertura amplia, lo cual se promueve a través de compartir objetivos colectivos y comunes con un alto grado de coordinación.

Asimismo, estos procesos se ven reflejados en la inclusión y participación de nuevos actores a los procesos de gestión metropolitana, en donde se busca una mayor comunicación y coordinación para desarrollar capacidades especiales para las metrópolis, lo cual se manifiesta

en diferentes modalidades, ya sea en las estructuras de toma de decisiones, en la colaboración conjunta con los gobiernos para la elaboración de proyectos, o bien, en la prestación y provisión de servicios específicos para los conglomerados urbanos.

Con base en lo anterior, se concluye que las experiencias revisadas reflejan la gran necesidad que existe de dar respuesta a los retos derivados del fenómeno metropolitano, promoviendo avanzar hacia formas de gestión más eficientes; aunque las propuestas efectuadas en el marco de la coordinación metropolitana varían entre cada contexto, una de las características que predomina en todos los casos, es buscar el desarrollo de capacidades intergubernamentales que fomenten una filosofía y/o perspectiva orientada al desarrollo de habilidades y aptitudes, con un enfoque de cooperación y de responsabilidad común; en este sentido, adquiere relevancia tanto el nivel de integración que se logre con los diferentes componentes de gestión, así como con los distintos actores que participan en el sistema, esta integración se considera efectiva, en el grado de complementariedad y corresponsabilidad que se adquiera.

Para complementar el marco de referencia de la gestión en el contexto internacional, es necesario revisar lo que acontece en la materia en el caso mexicano, donde a través de la incorporación de un modelo de gestión con características que contemplan a la fragmentación con una coordinación de tipo voluntario, se han configurado componentes adicionales a las formas de organización exploradas hasta el momento.

2.2 Experiencias de gestión metropolitana en México

Para comprender con mayor detalle el sistema de gestión metropolitana en México, algo que se debe tener en cuenta es el contexto en el cual se desarrolla; el comportamiento del proceso de metropolización en el país cada vez se vuelve más intenso y complejo, y representa mayores desafíos para los procesos de coordinación metropolitana.

2.2.1 El proceso de metropolización en México

En México, el proceso de metropolización se hace evidente a partir de la llegada de la industrialización en los años cuarenta; desde esa década se observa el paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter urbano, así como una expresión de la creciente interdependencia entre los centros urbanos y sus zonas periféricas (Garza, 2003; Cabrera y López, 2015).

Aproximadamente, de 1940 a 1980 se presenta un fenómeno de crecimiento urbano con tasas que se incrementaron por encima del promedio, pasando de una población de poco más de 19 millones de habitantes a casi 70 millones, con una *tasa de crecimiento promedio anual* (TCPA) de 3.1 por ciento, principalmente en ciudades como la de México, Guadalajara y Monterrey, por lo que se manifiesta un cambio de perfil en donde se define al país como predominantemente urbano (Garza, 1988; Sobrino, 2011: 66; ONU HABITAT, 2011)⁵². Con este ritmo de crecimiento y con la constante expansión de los espacios urbanos, el país también fue conformando un gran número de espacios metropolitanos, llegando a consolidar en la actualidad, a 74 zonas metropolitanas que se integran por 417 municipios, y que representaban cerca del 63 por ciento de la población nacional, con más de 75 millones de habitantes (CONAPO, SEDATU e INEGI, 2017: 18), ello da cuenta de una vocación metropolitana relevante, manifestada a través del reconocimiento de más de la mitad de su población viviendo en estos espacios, y con una tendencia a incrementar estas cifras (véase tabla 10).

Tabla 10: Antecedentes de la metropolización en México

Indicador	Año						
	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas Metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Municipios Metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Población Total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la Población Nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8	62.8

Fuente: *Elaboración propia con base en Yanes (2010); Salinas (2010); CONAPO, SEDESOL e INEGI (2012); Zapata (2012); Cabrera y López (2015); y SEDATU, CONAPO e INEGI (2017); SEDATU y CONAPO (2018).*

La distribución de este conjunto de zonas metropolitanas muestra un patrón de alta concentración, ya que de las 74 zonas identificadas, poco más de 30 se aglomeran en el centro del país⁵³ (SEDATU y CONAPO, 2018).

Estos patrones de concentración poblacional han ocasionado que las zonas metropolitanas manifiesten serios problemas que no se atienden de manera integral, por ejemplo, se identifica que conservan altos niveles de segregación, carencia de sustentabilidad en su ambiente urbano, riesgos de baja productividad e incremento de las problemáticas urbanas.

Entre los aspectos que se han desarrollado en materia de gestión para atender estas problemáticas, se distingue la configuración de algunos marcos regulatorios, que facilitan la

⁵² Anterior a este periodo la TCPA fue de 0.9 por ciento (Sobrino, 2011: 65).

⁵³ La intensa interacción entre varias metrópolis en la zona centro de México, ha dado lugar a una estructura socioespacial compleja, denominada zona megalopolitana, la cual se integra por las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Pachuca, Puebla-Tlaxcala, Tula, Tulancingo, Cuautla, Cuernavaca, Tlaxcala-Apizaco y Toluca (Cabrera y López, 2015: 136; Sobrino, 2011; SEDATU y CONAPO, 2018).

coordinación metropolitana; la incorporación de organismos que promueven prácticas de asociación intermunicipal; y también incorporar instrumentos para financiar y planificar algunos proyectos a esta escala.

2.2.2 La gestión metropolitana en México

El esquema de gestión metropolitana que se implementa en México, se presenta bajo el modelo de fragmentación, en donde se reconoce una forma de organización basada en la coordinación voluntaria. La manera en la que se ha adoptado este modelo, es a través de lo que se denomina intermunicipalidad, la cual hace referencia a la asociación entre municipios, que buscan adoptar una fórmula de colaboración dotada de personalidad jurídica, para realizar una o varias tareas de manera conjunta (Cadaval, 2004 en Carrera, 2005: 2); es decir, la intermunicipalidad hace hincapié en la unión voluntaria de municipios para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objetivos y fines específicos, regularmente enfocados a la ejecución de obras y la prestación de servicios (Santín, 2002 en Carrera, 2005: 2).

El marco jurídico de la intermunicipalidad, está asentado de manera general en dos ordenamientos normativos para el ámbito federal; en primer lugar se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2016), la cual contiene en sus disposiciones temas que se relacionan directa o indirectamente con la gestión del fenómeno metropolitano, fundamentalmente se distinguen tres relaciones con esta escala: las regulaciones sobre la conurbación entre dos o más entidades federativas; las reglas y criterios para la asociación intermunicipal; y las disposiciones específicas para la coordinación metropolitana en el Valle de México.

Para describir dichas relaciones es importante mencionar que el *Título Quinto: de los estados de la federación y la Ciudad de México*, juega un papel relevante dentro de la regulación metropolitana, ya que es a través de los artículos 115 y 122 que se contempla este fenómeno. Con relación al artículo 115 constitucional, que normaliza el régimen jurídico de los municipios, se menciona que los mecanismos de coordinación intermunicipal que pueden implementarse, se realizarán previo acuerdo entre los ayuntamientos, los cuales podrán coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones (CDHCU, CPEUM, 2016). Asimismo, se establece que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios,

en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a ley federal de la materia (CDHCU, CPEUM, 2016). Por su parte, en el artículo 122, que regula el régimen jurídico de la Ciudad de México, se dispone que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y la Ciudad de México en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes a ésta, de acuerdo con el artículo 115, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios que participen con apego a sus leyes (CDHCU, CPEUM, 2016)⁵⁴.

Con el planteamiento de la Constitución, lo que se distingue es que, si bien el tema de la gestión metropolitana está reconocido como un problema que los municipios tienen la responsabilidad de atender, no se establecen los criterios suficientes para asumir un sistema de gestión que se aborde como una unidad político-administrativa, y que contemple una perspectiva de cooperación, se distingue que se reconoce el tema, pero no se alcanzan a delinear sus alcances y las herramientas que utilizarán para ponerlo en práctica.

En segunda instancia, se encuentra la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2016); en donde el reconocimiento de la dimensión metropolitana para establecer procesos de gestión, está integrada a través del establecimiento de la definición de lo que es una zona metropolitana⁵⁵; en la distinción del Sistema Nacional Territorial⁵⁶; y en la apreciación de lo que se debe considerar como desarrollo metropolitano (CDHCU, LGAHOTDU, 2016)⁵⁷.

A través de lo que se denomina: *la concurrencia entre los órdenes de gobierno*, la Ley posibilita que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la federación, las entidades federativas (Estados), los municipios y las demarcaciones territoriales (CDHCU, LGAHOTDU, 2016). Entre los argumentos que se destacan en este sentido son: que los tres ámbitos de gobierno podrán participar de manera coordinada, en la generación de planes de infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos; establecer

⁵⁴ Las materias que regula son las relacionadas con los asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

⁵⁵ Establece que una zona metropolitana son aquellos 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 (CDHCU, 2016).

⁵⁶ En el que se establecerá la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas (CDHCU, LGAHOTDU, 2016).

⁵⁷ En donde se establece la posibilidad de realizar procesos de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios. Algo a destacar es que la gestión y la aplicación de políticas públicas se realizara bajo los principios que marca: el derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; el derecho a la propiedad urbana; la coherencia y racionalidad; la participación democrática y transparencia; la productividad y eficiencia; la protección y progresividad del espacio público; la resiliencia, seguridad urbana y riesgos; la Sustentabilidad ambiental; y la accesibilidad universal y movilidad (CDHCU, LGAHOTDU, 2016).

las delimitaciones territoriales de las zonas metropolitanas; y emitir lineamientos normativos para promover la coordinación metropolitana.

Un aspecto relevante dentro de Ley es que propone mediante la creación de organismos deliberativos y auxiliares, la configuración de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (CLMOTDUM), que tendrán la facultad de conformar convenios de zonas metropolitanas; así como configurar las comisiones metropolitanas y de conurbaciones (CDHCU, LGAHOTDU, 2016)⁵⁸.

Con el *Sistema General de Planeación Territorial (SGPT)*, la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU)*, el cual se desarrollará a través de los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones (CDHCU, LGAHOTDU, 2016).

Asimismo, se promueve que, para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, la Ley indica que se podrán configurar los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad (CDHCU, LGAHOTDU, 2016).

De esta forma, la gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectúa a través de las siguientes instancias: una *comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación*, que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; un *Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano*, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente: las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el Fondo Metropolitano (CDHCU, LGAHOTDU, 2016).

Sin duda con el establecimiento de esta ley, la connotación de lo metropolitano y su gestión, adquiere una nueva percepción; por primera vez desde un marco regulatorio se hace distinción de los diferentes atributos que requiere la gestión de las metrópolis, y se reconocen las dimensiones espaciales, administrativas y jurídicas que conservan estos espacios, además de

⁵⁸ Los consejos tendrán las siguientes funciones: emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano que elabore la entidad federativa; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; e informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano (CDHCU, LGAHOTDU, 2016).

que se incorporan diversas herramientas e instrumentos para complementar el accionar gubernamental.

Aunque se vislumbra que la entrada en vigor de la LGAHOTDU, conserva una perspectiva con un mayor grado de integración y complementariedad del sistema de gestión metropolitana, algo que es pertinente comentar, es que todavía no se observan cuáles son los resultados que se obtendrán a partir de ésta propuesta, ya que tanto las entidades federativas, como los municipios y las demarcaciones territoriales, así como los diversos actores que participan en la gestión, deben establecer la forma en la cual operativas las acciones planteadas.

Por otra parte, en el marco de los organismos que se han adoptado para ofrecer servicios públicos y esquemas de gestión de carácter metropolitano en México, se observa la configuración de Consejos, Coordinaciones y Comisiones metropolitanas, que se encargaran de la gestión de algunos asuntos a esta escala; así como también, la incorporación de figuras que planifican, generan conocimiento y evalúan las condiciones de desarrollo de las metrópolis, a través de Observatorios Urbanos, Institutos de Planeación, Secretarías de Gobierno o Consejos Ciudadanos.

Un instrumento relevante para llevar a cabo la gestión metropolitana, es el *Fondo Metropolitano* federal. El cual, desde su incorporación en 2006 para la Zona Metropolitana del Valle de México, ha jugado un papel relevante en las formas de financiamiento y gestión de las cuestiones metropolitanas; entre algunos de sus objetivos se destacan: que busca la competitividad económica y las capacidades productivas; la consolidación urbana; y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico de las metrópolis (Iracheta e Iracheta, 2014). Además, el fondo incentiva la integración de organismos metropolitanos, ya que, a través de sus reglas de operación promueve la creación de *Consejos para el Desarrollo Metropolitano*.

Aún con lo establecido como parte del marco de la gestión de las metrópolis, los procesos de coordinación metropolitana todavía enfrentan diversos obstáculos o problemáticas, esto se debe a factores relacionados con el accionar de la administración pública y su entendimiento del fenómeno metropolitano. En los procesos de construcción de esquemas de coordinación metropolitana se ha observado que las instancias de gestión no cuentan con la capacidad técnica suficiente para profundizar, diagnosticar y pronosticar realidades sociourbanas que permitan construir, adoptar o adaptar un modelo de desarrollo metropolitano (Iracheta, 2009). El sistema de coordinación presenta la particularidad de obedecer más a una negociación política a nivel de responsables de dependencias de gobiernos, que a una visión de largo plazo

o institucionalización de los procesos y estructuras para enfrentarlo; lo que se ve reflejado en decisiones de manera voluntarista (Iracheta, 2009).

A lo anterior hay que sumar que la situación de las estructuras administrativas, muestra un diseño poco actualizado y adecuado para llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente; esto es evidente en el reconocimiento de que no existen una clara asignación de funciones a cada área, y si la hay, no se respeta o se duplican tareas. La administración pública se caracteriza por su estilo unipersonal de liderazgo, ya que todas las decisiones deben ser consultadas con los dirigentes de cada gobierno. Esto genera falta de agilidad en la implementación de las políticas públicas, y fortalece la centralización política, desalentando así esquemas más eficaces de gestión (Carrera, 2005).

Con relación a lo anterior, se reconoce que ciertas características que destacan de la problemática en la gestión metropolitana son: la coordinación intergubernamental carece de un régimen de sanciones; los organismos adoptados han carecido de poder de decisión, quedando como órganos de consulta, con lo cual las decisiones quedan fuera de las estructuras institucionales metropolitanas (consejos, comisiones o coordinaciones); los planes y programas que se producen, son apenas llamadas de atención a los gobiernos sin tener una verdadera influencia en las decisiones de las entidades que los conforman; las estructuras metropolitanas no han contado con capacidades ejecutivas, quedando en manos de los gobiernos federal, estatales y municipales, y sus estructuras sectoriales, la ejecución de las propuestas y orientaciones para atender los problemas y fenómenos de la metrópoli; los instrumentos diseñados para las metrópolis, no han contado con una estructura propia de planeación, ejecución y evaluación, dependiendo de los organismos de los poderes ejecutivos estatales y del gobierno federal, para la realización de los proyectos y acciones propuestos en las estructuras metropolitanas; asimismo, no han tenido recursos propios para ejecutar las acciones que decidan de acuerdo con sus prioridades metropolitanas, los recursos son de las entidades federativas, los municipios y el gobierno federal, los que prácticamente nunca han tenido como prioridad lo metropolitano; y todavía no cuentan con capacidades para hacer efectiva la participación ciudadana y las organizaciones comunitarias para diseñar y ejecutar un proyecto metropolitano que vaya más allá de los términos de las administraciones públicas (Iracheta; 2009: 85-86).

En palabras de Vélez (2015), en México –como en muchos otros países de Latinoamérica- se ha logrado avanzar en los marcos regulatorios, organizacionales e instrumentos lo suficiente para lograr hacer democrática la gestión de los espacios metropolitanos, pero no se ha conseguido consolidar a las instituciones para realizarlo, ello es evidente en la baja prioridad

política que existe sobre el fenómeno, las debilidades de los Estados, el bajo desarrollo técnico-administrativo, la prevalencia de altos niveles de desigualdad y el aumento de las demandas sociales.

En síntesis, se observa que el estado de la gestión de las metrópolis mexicanas todavía no es suficiente para enfrentar los problemas que de ellas derivan, en un contexto donde prevalece la fragmentación administrativa con una coordinación de tipo voluntaria, y donde las capacidades del sector público todavía no alcanzan a cubrir las demandas de la población, es necesario replantear el enfoque que se ha asumido hasta el momento.

Con los atributos que presenta de forma general el sistema de gestión, al interior de algunos espacios metropolitanos se han desarrollado estrategias que tratan de incentivar arreglos metropolitanos de coordinación con un grado más elevado de integración, en donde se han configurado una serie de componentes que manifiestan un entendimiento más congruente de las necesidades que tienen estos espacios.

2.2.3 Experiencias relevantes de gestión metropolitana en México

En México algunos de los principales avances en materia de gestión metropolitana los han proporcionado algunas zonas metropolitanas de manera particular, esto lo han logrado consecuencia de la resolución de algunos conflictos urbanos, o bien por la reconfiguración de las administraciones locales que intentan mejorar la calidad de vida de la población. Así, se reconocen cinco casos de zonas metropolitanas: Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, Tijuana, Mérida y Ciudad de México, que de manera integral han consolidado formas de organización metropolitana respetando el modelo de coordinación voluntario que prevalece en el país.

Aunque el desafío de configurar un entorno de gestión con mayor grado de integración y complementariedad prevalece, un aspecto relevante de los casos es que muestran que el sistema de coordinación metropolita tiene el potencial de desarrollar propuestas que promuevan a un modelo de cooperación más efectivo.

2.2.3.1 La Zona Metropolitana de Guadalajara

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), es reconocida como la segunda concentración urbana-metropolitana más grande del país (Wario, 2004 y 2009; Demerutis, 2011: 215; SEDATU y CONAPO, 2018), tiene una población aproximada a los cuatro millones ochocientos ochenta y siete mil habitantes para el 2015, en diez municipios conurbados

(SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; INEGI, 2015; IMPAMG, 2015, SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017; SEDATU y CONAPO, 2018)⁵⁹.

Como nodo regional, la ZMG es un espacio articulador de relaciones económicas con el centro y el norte del país (Cabrales, 2010), ya que ha reunido una infraestructura que le otorga una posición estratégica para las comunicaciones en el occidente y noreste de la nación. Además de que ha destacado por su función administrativa y especialización comercial. Básicamente, se convirtió en una metrópoli productora de industria de bienes básicos como: prendas de vestir de confección y de tejido de punto, calzado, pieles, muebles, aceites, jabones, alimentos, dulces, joyas, entre otros, que son un claro ejemplo de potencial económico con el que cuenta este espacio (Arias, 2010).

En lo referente a las dificultades urbanas a las que se enfrenta, la ZMG distingue diversas problemáticas en materia de desarrollo urbano, sobre todo, en los conflictos que se configuran a partir crecimiento urbano, ya que se ha identificado que es una ciudad poco proclive a la disciplina urbanística, además de que cuenta con un esquema ineficiente de movilidad urbana (Cabrales, 2010).

Se reconoce, que es una metrópoli con una organización espacial segregada, así como múltiples realidades sociales que dificultan la definición de bien común (Cabrales, 2010), ello evidente en la dispersión espacial y sin planeación que conserva, y en el incremento del costo de los servicios y la infraestructura urbanas (Arias, 2010; Bernache, 2000). Existe el problema de la contaminación de agua, que se genera principalmente por descargas residuales sin tratar; la contaminación atmosférica, generada por el incremento del parque vehicular tanto público como privado; el manejo inadecuado de residuos sólidos, consecuencia de no contar con la infraestructura suficiente para darle el tratamiento necesario; y la insuficiencia de redes de servicios públicos y del sistema de vialidad (Iracheta, 2010), que son un claro ejemplo de los problemas de contaminación que existen y del mal manejo administrativo que han persistido en la metrópoli⁶⁰.

Con tal contexto, la ZMG ha contemplado el desarrollar e implementar diversas estrategias de gestión metropolitana; desde su marco jurídico, a través de la *Constitución Política del Estado de Jalisco* (CPEJ) (2014), se establece la posibilidad de realizar convenios de coordinación y

⁵⁹ Los municipios que conforman a la ZMG son: Acatlán de Juárez, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juan Acatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017). Cabe señalar que el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (2015), no reconoce en su delimitación de la ZMG al municipio de Acatlán de Juárez, respaldando su propuesta por el decreto 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco, que indica los municipios que integran el área metropolitana.

⁶⁰ Parte de la explicación de las condiciones de la problemática urbana se manifiestan con la cooperación intermunicipal, la ZMG reproduce el modelo centro periferia, donde el centro dominante, aprovecha las ventajas y establece las relaciones regionales, creando una imposición basada en una relación heterogénea de poder económico y político del municipio central (Guadalajara) con desigualdad en el resto de los municipios (Sánchez, 2011).

crear figuras de asociación con la federación, municipios y particulares para la prestación de servicios, cuando éstos pertenezcan a una misma área metropolitana (CCELSJ, 2014)⁶¹.

Por medio de la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco* (LDUEJ) (1993), se reconoce al *Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara* y su carácter de *comisión de zona conurbada*, la cual es la instancia del poder ejecutivo para la atención de las tareas de concertación social y coordinación gubernamental en materias de la administración pública estatal (CEJ, 1993).

Por otra parte, existe la *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco* (LCMEJ) (2011), en donde se establece el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas; así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana (CEJ, 2011).

En el *Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara* (RCMG) (1989), se estipula que el Consejo será el organismo básico de coordinación y concertación para las acciones de alcance intermunicipal en la ZMG, y que en él participarán las diferentes instancias de los gobiernos Federal, Estatal y los Municipales (GEJ, 1989).

Finalmente, con el *Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara* (RAPMG) (2019) se plantea la incorporación de una Coordinación de Asuntos Metropolitanos, además de que en materia de obras públicas y de medio ambiente se busca la asociación con el resto de los municipios de la ZMG.

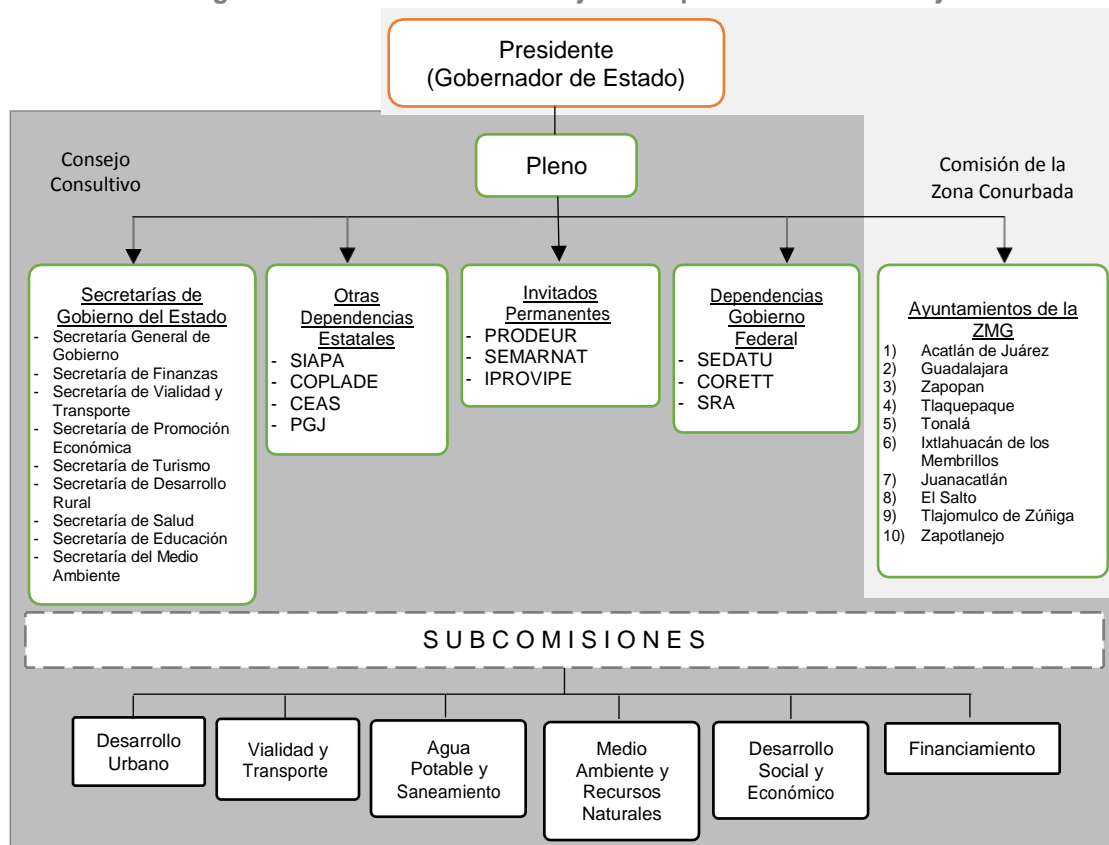
Como parte de los organismos que se instalaron en la ZMG para proveer de un esquema de coordinación metropolitana se encuentran: un *Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara* (CZMG), el cual es un organismo interinstitucional en el que participan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Se distingue por tener dos órganos funcionales: la Comisión de Zona Metropolitana Conurbada; y el Consejo Consultivo que se integra por diversas subcomisiones técnicas.

Sus funciones principales son: revisar y presentar propuestas para el Plan de Ordenamiento del Área Metropolitana de Guadalajara; establecer los mecanismos para las políticas de desarrollo urbano; definir una política integral de vivienda popular; asumir coordinadamente la vigilancia y el control del crecimiento metropolitano; definir criterios para las acciones en materia de obra pública, concertación social, ordenamiento urbano, vialidades, transporte público, patrimonio histórico, imagen visual, contingencias; revisar el marco legal en que se sustenta el desarrollo urbano en la zona metropolitana para proponer las modificaciones

⁶¹ Las instancias por las que se podrán coordinar son las siguientes: 1) instancia de coordinación política; 2) instancia de carácter técnico; y 3) instancia consultiva y de participación ciudadana (CCELSJ, 2014).

precedentes; y revisar la política fiscal inmobiliaria y urbana para proponer que se adecuen a condiciones de mayor equidad (véase figura 3).

Figura 3: Estructura del Consejo Metropolitano de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta 2009 y Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara.

Por otra parte, se cuenta con la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (JCMAMG), la cual se considera un órgano colegiado de coordinación política de representación de la ZMG, integrado por nueve presidentes municipales y el Gobernador del Estado⁶², cuenta con un Secretario Técnico en funciones ejecutivas, que es a su vez el Director General del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMPAMG). Como función esencial, realiza las acciones para la eficacia de la coordinación metropolitana, vigila el cumplimiento de la Agenda Metropolitana y autorizar los instrumentos de planeación, programación y proyectos específicos en la materia (IMPAMG, 2015).

⁶² Los municipios que participan en la JCMAMG son: Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juan Acatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo (IMPAMG, 2015).

Con relación al IMPAMG, se identifica que es un organismo que tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios de proyectos, así como mecanismos que mejoren el acoplamiento de las instancias de coordinación metropolitana, realizando intervenciones en todas las fases de las políticas de asociación en el ámbito de sus atribuciones (IMPAMG, 2015)⁶³.

De manera complementaria, tanto la JCMAMG como el IMPAMG trabajan coordinadamente con el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (CPM), el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) y la Red de Gobernanza Metropolitana (RGM), ésta última auspiciada por El Colegio de Jalisco A. C.; con relación al CPM, se identifica que es un órgano colegiado integrado por representantes de los gobiernos municipales de la ZMG, del Gobierno del Estado, del Instituto Metropolitano de Planeación y entidades del Gobierno Federal, teniendo como función apoyar en actividades técnicas a las Instancias de coordinación en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano, constituyéndose en el enlace institucional de concertación para la ejecución de la política metropolitana (IMPAMG, 2015).

En lo que respecta al CCM, se identifica como un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana, integrado por representantes de asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en la ZMG (cuando menos dos representantes por municipio); el cual tiene por función realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar y canalizar propuestas desde la sociedad civil (IMPAMG, 2015).

Con relación a la RGM, ésta es una organización académica que articula investigadores, estudiantes, funcionarios públicos e integrantes de organizaciones sociales, que tienen como tema de interés los asuntos de la gobernanza de las metrópolis⁶⁴, con abordajes de disciplinas como la ciencia política, políticas públicas, ciencias jurídicas, sociología, antropología, historia, economía, urbanismo, entre otras que impacten de manera directa en el desarrollo y calidad de vida de los habitantes de las metrópolis; su función consiste en ser un espacio de encuentro para el dialogo y la articulación entre actores de instituciones de educación superior y centros de investigación con los sectores público, social y privado, analizando los temas de la

⁶³ los instrumentos y mecanismos están sujetos a la autorización de la Junta de Coordinación Metropolitana y según corresponda, a su posterior análisis y en su caso aprobación por parte de los Ayuntamientos integrantes de la ZMG.

⁶⁴ Las instituciones que conforman la Red de Gobernanza Metropolitana son: El Colegio del Estado de Hidalgo, El Colegio de Michoacán A. C., ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara, Universidad Nacional de General Sarmiento, El Colegio de San Luis, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad de los Andes, Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, Universidad de Guadalajara, Universidad de Girona, Universidad de la Sierra Sur, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad de San Buenaventura, SIAPA, IGLOM Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Secretaría de Planeación Administración y Finanzas del Estado de Jalisco, Gobierno de Tlaquepaque, Gobierno de Zapopan, Gobierno de Huentitán y VIC Vinero de Iniciativas Ciudadanas.

gobernanza metropolitana en México y promover la colaboración multidisciplinaria y multiactoral (El Colegio de Jalisco, 2018).

Por otra parte, se encuentra el Observatorio Metropolitano de Guadalajara (OMEGA), sus líneas de trabajo son: el monitoreo y evaluación de los reportes sobre el estado de la metrópoli; consultas y participación ciudadana respecto de los asuntos públicos metropolitanos; capacitación profesional de agencias y actores sociales concurrentes; investigación e innovación en materia de políticas urbanas y programas institucionales; y comunicación y difusión, poniendo al alcance de la ciudadanía la información proporcionada. De esta forma se elaboran proyectos urbanos en materia de vivienda, suelo urbano y tenencia de la tierra, ordenación del territorio, infraestructura urbana, movilidad urbana, y riesgos urbanos (Iracheta, 2009).

Desde el ayuntamiento de Guadalajara se contempla a la Coordinación de Asuntos Metropolitanos del Ayuntamiento de Guadalajara, la cual propone políticas de metropolización de los servicios públicos, diseña planes y programas orientados a la prestación de servicios públicos municipales, y establece contacto con autoridades, académicos y organizaciones de los sectores social y privado (Ayuntamiento de Guadalajara, 2015).

Como parte de los instrumentos de financiamiento, la encargada de ejecutar los recursos del Fondo Metropolitano es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural del Estado⁶⁵. Una de las características particulares de la operación del Fondo Metropolitano en Guadalajara, es la creación de una *bolsa metropolitana*, donde se concentran todos los recursos disponibles para atender las problemáticas de la metrópoli, en ella se concentran recursos tanto de origen federal como estatal y municipal (Iracheta, 2010)⁶⁶.

Desde su incorporación al Fondo Metropolitano en 2008, Guadalajara ha reducido su ingreso, éste ha pasado de mil cien a trescientos veintisiete millones pesos aproximadamente para el 2017 (véase tabla 11).

⁶⁵ Por lo que, a diferencia del resto de las dependencias relacionadas con el funcionamiento del fondo, esta Secretaría cuenta con dos representantes en el Comité Técnico y en el Subcomité Técnico.

⁶⁶ De este modo, los recursos obtenidos a través del Fondo Metropolitano se rigen por las Reglas de Operación del mismo, mientras que los recursos de origen estatal se rigen por las leyes estatales correspondientes, principalmente la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, al igual que los recursos provenientes de los municipios.

Tabla 11: Recursos asignados a la ZMG del Fondo Metropolitano

CONCEPTOS	AÑOS									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondos asignados a la ZMG	1,100	1,100	920	880	880	882	1,018	1,052	1,052	327
% con relación al total de fondos metropolitanos	19.8	18.4	12.3	11.2	10.6	10.2	10.2	10.1	10.1	10.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2008 al 2017, Ramo 23, Fondos Metropolitanos.

Nota: Los fondos asignados a la ZMG están representados en millones de pesos.

Entre los ámbitos de atención que ha tenido el Fondo Metropolitano en Guadalajara destacan: la movilidad, entendida como el desarrollo de infraestructura vial y peatonal; y la de desarrollo y mejoramiento de infraestructura hidráulica. En donde es posible observar que casi el total de los proyectos financiados se relacionan con la infraestructura vial y peatonal (véase tabla 12).

Tabla 12: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMG

Ámbitos de atención	Porcentaje
Hidráulico	5%
Social	0%
Seguridad	0%
Transporte	0%
Estudio	0%
Vial	95%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta (2010), Evaluación del Fondo Metropolitano.

Por otra parte, en el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033, en su apartado territorial de áreas metropolitanas, establece que derivado del diagnóstico realizado, las áreas de oportunidad en las que se debe trabajar para las zonas metropolitanas son: la mejora de los marcos regulatorios de la planeación estatal⁶⁷; la promoción de instancias de coordinación intergubernamental⁶⁸; y la creación de monitoreo metropolitano (GEJ, PED, 2013)⁶⁹.

También existe el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTMAMG) (2016), el cual se reconoce como un instrumento de planeación que prevé la ciudad completa, incluyendo los componentes urbano y rural que tienen los

⁶⁷ En donde se propone integrar los elementos de planeación urbana a la Ley de Coordinación Metropolitana; contar con un marco que promueva la celebración de convenios y permita colaborar en la solución de los problemas metropolitanos; y establecer en la Ley de Coordinación Metropolitana la obligatoriedad de conformar en un tiempo predestinado la integración de las diferentes instancias de coordinación metropolitana, así como promover la inclusión de un comité técnico especializado y honorífico en los temas metropolitanos (GEJ, PED, 2013).

⁶⁸ Se propone incorporar estructuras como los institutos metropolitanos de planeación, los consejos metropolitanos, los observatorios metropolitanos, los fondos metropolitanos de financiamiento y las corporaciones de desarrollo económico (GEJ, PED, 2013).

⁶⁹ En donde se busca aprovechar las experiencias exitosas de las organizaciones de otros países con el fin de crear instancias de coordinación, planeación y observatorios metropolitanos participativos que incluyan a los actores de distintos sectores de la sociedad civil (GEJ, PED, 2013).

ayuntamientos metropolitanos. Este instrumento se considera el referente para que la planeación de los municipios esté armonizada e integrada y con una visión única del desarrollo urbano de la ZMG, constituyéndose en el primer ejercicio a esta escala que surge del consenso de los municipios metropolitanos y gobierno del Estado para crear los instrumentos destinados a resolver los problemas de la ciudad (dispersa, distante, desconectada y desigual) y generando las condiciones necesarias para promover un rumbo adecuado para ésta (compacta, cercana, conectada y equitativa) (IMPAMG, 2016)⁷⁰.

Por su parte, se cuenta con el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042 (PDMAMG), el cual tiene como objetivo realizar un diagnóstico integral de la metrópoli, así como la definición de los objetivos y metas que darán forma a la política metropolitana; las materias sobre las cuales opera son: estructura socio-económica, ordenamiento territorial, medio ambiente, servicios públicos, infraestructura urbana, movilidad urbana y mapa de riesgos, en donde se articula a través de cinco ejes estratégicos ciudad sustentable, ciudad segura y cohesionada, ciudad equitativa y líder, ciudad digna y participativa y ciudad culta, bella y recreativa (IMPAMG, 2016b).

Entre los aspectos que se destacan con el caso de la ZMG, se observa que la propuesta de coordinación metropolitana promueve un esquema de integración con un mayor grado de entendimiento de los procesos de gestión a esta escala; se aprecia que se ha avanzado hacia la configuración de legislación específica para promover esquemas de coordinación; se han conformado grupos de trabajo no solo de los municipios que integran la metrópoli, sino de los tres ámbitos de gobierno, haciendo efectiva la coordinación intergubernamental e interinstitucional; y se han configurado dos instrumentos relevantes en el campo de la planeación y el financiamiento, en donde el aspecto de la coordinación metropolitana se aborda como un eje central para el desarrollo de proyectos. Asimismo, uno de los aspectos que se reconoce como un desarrollo de capacidades de gestión especial, es que promueve la gobernanza metropolitana a través de integrar a su estructura institucional, a los consejos ciudadanos, los cuales tienen la posibilidad de aportar una perspectiva social a la toma de decisiones.

⁷⁰ Entre las principales estrategias que plantea el POTMAMG se encuentran: establece la base sobre la cual se dará el crecimiento del AMG, como una ciudad diversa y ordenada; considera las zonas que deben ser conservadas por su valor ambiental, tanto en lo urbano como en lo rústico; indica las políticas de conservación, mejoramiento y crecimiento, mediante condicionantes, las que propician la proximidad, compacidad e intensidad del suelo urbano; prevé la diversificación de la vivienda en áreas centrales y en zonas estratégicas como los corredores de transporte masivo, entre otros; establece la necesidad de la gestión del agua, la incorporación de suelo urbanizable, generación de un banco de tierras, para el aprovechamiento de áreas y predios intraurbanos, la generación de una política de cobro de plusvalías y la importancia de un sistema de resiliencia; y define zonas específicas para generar acciones de renovación y consolidación de barrios orientando el desarrollo hacia el transporte masivo (IMPAMG, 2016).

2.2.3.2 La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

La Zona Metropolitana de Puebla–Tlaxcala (ZMPT), es la cuarta metrópoli más grande del país, se extiende ocupando el territorio de dos entidades federativas (Puebla y Tlaxcala), concentrando una población superior a los dos millones novecientos cuarenta y un mil habitantes para el 2015, en treinta y nueve municipios que la conforman (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; INEGI, 2015; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017)⁷¹.

La ZMPT está integrada por varias concentraciones urbanas, principalmente del Estado de Puebla, de modo que es posible distinguir múltiples localidades y conurbaciones que comparten relaciones funcionales, pero que no conforman una estructura urbana continua. Ello conlleva a definir que se integren un gran número de municipios, de modo que es la segunda zona metropolitana con mayor número de éstos, sólo después de la Ciudad de México.

La ZMPT ejerce una función vinculante entre las regiones centro, sur y sureste del país, lo que la ha convertido en una metrópolis con un amplio predominio regional. Su principal actividad económica es la industria manufacturera, que contempla la maquila (especialmente de productos textiles). Sin embargo, sumados los rubros de comercio y servicios de diversas clases, las actividades terciarias también representan un importante sector dentro de la economía metropolitana (Asuad, 2000)⁷².

Uno de los principales problemas urbanos que se reconocen en la metrópoli, es la falta de control en su crecimiento, que ha seguido una evolución anárquica provocando el deterioro de la calidad de vida, del capital territorial y la posición competitiva (Iracheta, 2010)⁷³.

Por otra parte, se distingue que no existe fluidez en el acceso a los diversos espacios que la conforman, principalmente porque sus líneas de vialidad son obsoletas; en lo que se refiere a la estructura física, destaca el desorden de la periferia urbana; la prestación de servicios de agua potable y drenaje resulta insuficiente frente a la demanda presente y futura de la sociedad metropolitana; el sistema de alcantarillado que ha sobrepasado su vida útil y que no existe la suficiente infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales; el aumento del parque

⁷¹ Para su delimitación se reconocen 19 municipios poblanos: Acajete, Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlancingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Tepatlaxco de Hidalgo, Tlaltenango; y 20 del estado de Tlaxcala: Acuananala de Miguel Hidalgo, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Mazatecochco de José María Morelos, Nativitas, Papalotla de Xicohtécatl, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, San Pablo del Monte, Santa Apolonia Teacalco, Santa Ana Nopalucan, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehla, Tenancingo, Teolocholco, Tepetitla de Lardizábal, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Xicohtzinco, Zacatelco (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017).

⁷² De esta forma la población económicamente activa de la ZMPT se concentra mayoritariamente en el sector terciario albergando al 55.68 por ciento de esta población, seguida por el sector secundario que concentra el 35.98 por ciento y, finalmente, el primario con tan sólo 5.75 por ciento de la población ocupada (Yanes, 2010: 123).

⁷³ Algunas proyecciones establecidas por el CONAPO refieren que para el 2030 la zona metropolitana alcanzará una población mayor a los 3 millones 200 mil habitantes (CONAPO 2009 en Iracheta, 2012: 51), lo cual representará una mayor complejidad en materia demográfica.

vehicular, ha generado problemas por el deterioro de la estructura de los pavimentos existentes, además, se presentan congestionamientos vehiculares que aumentan los tiempos de desplazamiento y provocan un incremento en los niveles de contaminación (Iracheta, 2010). Aunado a lo anterior, la ZMPT mantiene una centralidad dirigida al municipio de Puebla, las inversiones, el financiamiento y la gran mayoría de los proyectos urbanos se destinan a este municipio, lo que genera desigualdad con el resto del entorno metropolitano; al igual que el caso de Guadalajara se reproduce el modelo centro periferia.

Para responder a sus necesidades de gestión metropolitana, la ZMPT propone a través de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla* (CPELSP) (2017), que los Ayuntamientos de los municipios de las zonas conurbadas o metropolitanas, previa autorización de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrán celebrar convenios para emitir reglamentos intermunicipales que normen la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan (GEP, CPELSP, 2017).

En la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla (LDUSEP) (2003) se establece que los *Programas Metropolitanos*, tendrán como propósito establecer un sistema integral urbano y ambiental intermunicipal, en el cual la estructura vial, los usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios, estarán previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conformen el sistema, en relación a la población, a fin de optimizar la inversión pública y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad de vida de sus habitantes⁷⁴.

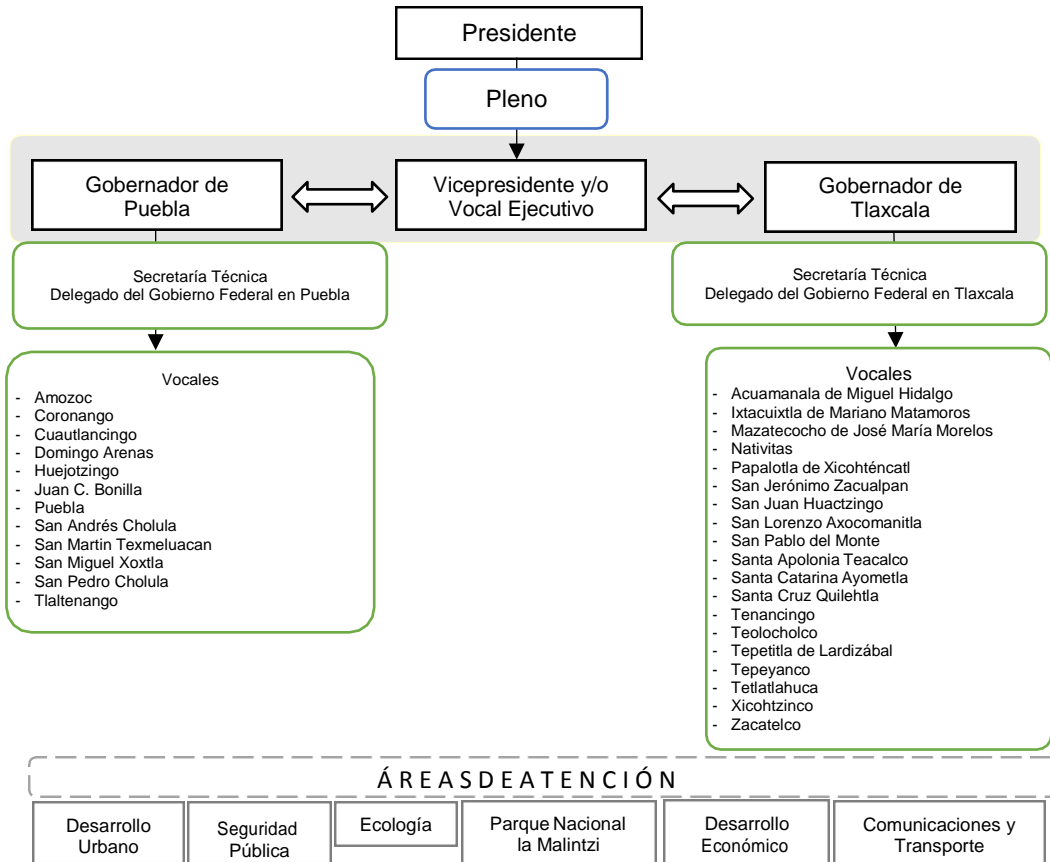
Por otra parte, en la ZMPT se planteó desarrollar un *Convenio de Coordinación* para planear y regular el desarrollo urbano de la metrópoli, en el cual se establece realizar la planeación y regulación conjunta, del desarrollo urbano regional sustentable en los municipios conurbados; los temas en los que hace énfasis están relacionados con: la ecología, la conurbación, el parque nacional Malintzi, límites territoriales estatales, el desarrollo económico, las comunicaciones y transportes, y la seguridad pública.

Con la configuración del convenio, se desarrolló la *Comisión de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala*, en la que al igual que el Consejo metropolitano de Guadalajara participan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); la función de la *comisión* es elaborar el *Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala* (POURCPT). La estructura de la Comisión se integra por un presidente que recae en el gobierno federal, un vicepresidente y/o vocal ejecutivo que rotativamente asumen los gobernadores de las entidades (Estados), dos secretarios técnicos que serán del gobierno federal en las

⁷⁴ Por medio del artículo 66 de esta Ley, se reconoce que el proceso de metropolización se presentara cuando se integre una zona en la que exista un centro urbano dominante de más de quinientos mil habitantes y un conjunto de localidades periféricas que mantengan entre sí una relación directa, constante e intensa en lo económico, en lo social y en lo físico-geográfico.

respectivas entidades, y treinta y nueve vocales que corresponderán a los presidentes municipales de las dos entidades (Iracheta, 2009 y 2012) (véase figura 4).

Figura 4: Estructura de la Comisión de la Región Conurbada Puebla -Tlaxcala



Fuente: Elaboración Propia con base en Sesín y Ramírez (2009); e Iracheta (2009 y 2012)

Sus áreas de atención están enmarcadas en los temas relacionados con el desarrollo urbano, la seguridad pública, la ecología, el desarrollo económico, las comunicaciones y el transporte, y el parque Nacional Malintzi (Sesín y Ramírez, 2009).

Entre los instrumentos de financiamiento con los que cuenta la ZMPT, se conformó un *fideicomiso público*, el cual está integrado por un comité técnico conformado por un representante de cada estado, personal por cada uno de los municipios, así como trabajadores del gobierno federal. Además, se considera la apertura de una *cuenta concentradora*, en donde la federación estados y municipios depositan los recursos para la operación del *POURCPT* (Iracheta, 2012).

La participación de la ZMPT en el Fondo Metropolitano se presenta a partir del año 2009; los ingresos por esta fuente se consideran variados, pero se observa que han disminuido desde su incorporación a la fecha (véase tabla 13).

Tabla 13: Recursos asignados a la ZMPT del Fondo Metropolitano

CONCEPTOS	AÑOS								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondos Asignados a la ZMPT	150	315	322	302	302	349	361	361	112
% con relación al total de fondos metropolitanos	2.5	4.2	4.1	3.6	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009 al 2017.
Nota: Los fondos asignados a la ZMPT están representados en millones de pesos.

La asignación de recursos se ha destinado principalmente al ámbito de vialidad y proyectos hidráulicos, en donde se detectan mayor cantidad de acciones realizadas para la zona metropolitana (véase tabla 14).

Tabla 14: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMPT

CONCEPTO	PORCENTAJE
Vialidad	81%
Hidráulico	14%
Seguridad	0%
Estudio	2%
Social	3%
Transporte	0%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Iracheta (2010), Evaluación del Fondo Metropolitano.

Para el caso de los instrumentos de planeación, la ZMPT contempla el *Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala* (PEDT) 2011-2016 y el *Plan Estatal de Desarrollo de Puebla* (PEDP) 2011-2017; con el PEDT se distingue a través de su apartado *Desarrollo Regional Equilibrado*, que se promueve el desarrollo regional de las zonas metropolitanas, en donde se tiene el objetivo de fomentar el crecimiento equilibrado y sustentable de estos espacios mediante planes de ordenamiento urbano sustentable⁷⁵.

⁷⁵ Esto se logrará al impulsar la consolidación económica y social plena de las regiones y zonas metropolitanas, mediante la planeación integral de un sistema de ciudades competitivas, por lo que se siguen las siguientes líneas de acción: actualizar los planes de desarrollo urbano que permitan la ubicación de reservas susceptibles de ser utilizadas para la creación de ciudades; impulsar el desarrollo de un sistema metropolitano de transporte colectivo que permita una comunicación incluyente, segura y eficiente; promover la evaluación del proyecto de tren suburbano Huamantla-Apizaco-Puebla con el propósito de modernizar la infraestructura de transporte; impulsar la firma de convenios entre los gobiernos de Tlaxcala y Puebla para analizar la pertinencia de crear un esquema de concesiones interestatales, tendientes a resolver problemas de

Con relación al PEDP, se contempla en el apartado de objetivos y proyectos estratégicos, potenciar los beneficios de las inversiones en obras de infraestructura, que exigen los procesos de metropolización y el desarrollo regional, para alcanzar mejores niveles de vida a la sociedad en su conjunto.

Como se observa, las estrategias de gestión metropolitana pensadas para ZMPT están fragmentadas, ello consecuencia de la división político administrativa que se presenta entre las dos entidades federativas (Puebla y Tlaxcala); la única forma de asociación-coordinación en la que han concurrido es en la construcción de la *Comisión de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala*, en donde se han establecido áreas de atención para las dos entidades.

Un atributo relevante que se identifica en este caso, es que se ha logrado integrar un convenio de colaboración para realizar acciones de coordinación metropolitana, en donde de alguna manera, se han integrado algunas acciones concretas para realizar desde este ámbito.

La propuesta de realizar un fideicomiso público, también es un elemento sobresaliente, ya que esto permite que no solo se consideren los recursos del Fondo Metropolitano para realizar proyectos en la metrópoli, si no que se permita que las demarcaciones tengan la posibilidad de conjuntar esfuerzos para obtener un mayor número de recursos y con la libertad de usarlos en los proyectos que ellos consideren pertinentes.

2.2.3.3 La Zona Metropolitana de Tijuana

La Zona Metropolitana de Tijuana (ZMTI) constituye la sexta concentración urbana-metropolitana más grande del país; con sus tres municipios conurbados (Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito), conserva una población superior a un millón ochocientos cuarenta mil habitantes en una superficie cercana a los cuatro mil cuatrocientos kilómetros cuadrados para el 2015 (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; Mungaray, 2010: 110; Ranfla, García y Villegas, 2008; INEGI, 2015; SEDATU. CONAPO e INEGI, 2017).

Localizada en la frontera de México y Estados Unidos, la ZMT desarrolla una intensa actividad económica y productiva, permanentemente determinada por la contigüidad espacial e interacción con la ciudad de San Diego, establecida al otro lado de la frontera (Alegría, 2009; Mungaray, 2010)⁷⁶.

transporte; promover la creación de un sistema metropolitano de vialidades y libramientos que permita el transporte rápido y eficiente de personas y bienes (GET, PEDT, 2011).

⁷⁶ Con la incorporación de México al TLCAN la interacción económica de la población en la frontera de México con Estados Unidos se incrementó, el resultado territorial fue la expansión de la mancha urbana por la instalación de parques industriales en el núcleo urbano de Tijuana (Ranfla, García y Villegas, 2008).

A nivel nacional se reconoce a la metrópoli como concentradora de servicios especializados, particularmente asentados en la industria manufacturera (Mungaray, 2010; Ranfla, García y Villegas, 2008). La actividad industrial y el elevado número de inmigrantes de distintas partes del país que año con año llegan a esta ciudad, son dos de los determinantes principales del crecimiento urbano (Ranfla, García y Villegas, 2008; Trejo y Castro, 2008:473)⁷⁷.

Con relación a su problemática urbana se reconocen dificultades ambientales derivadas de la contaminación, principalmente ocasionados por el inadecuado sistema de drenaje y por un mal manejo de los residuos sólidos; asimismo presenta problemas de desarrollo urbano, asociados a la incapacidad para satisfacer la totalidad de la demanda de infraestructura y servicios públicos⁷⁸; y también problemas sociales, éstos en el ámbito de la violencia y la ausencia de empleo (Iracheta, 2010).

Al igual que en los casos de Guadalajara y Puebla-Tlaxcala, en la ZMTI el municipio de Tijuana se reconoce como la demarcación central de la metrópoli; además de concentrar la mayor cantidad de población, en este municipio se establece y concentra la mayor parte del poder político y los proyectos urbanos más importantes.

Con relación a sus estrategias de gestión metropolitana, se reconoce que dentro de la ZMTI es por medio de la *Ley de Desarrollo Urbano de Baja California* (LDUBC) (2016) que se establece que la planeación y regulación de las zonas conurbadas dentro del territorio estatal, se efectuará con la participación del gobierno estatal y de los ayuntamientos respectivos. Se dan a conocer los lineamientos y características para acordar la existencia de una zona conurbada. Se establece la participación del ejecutivo estatal para incorporar una declaratoria de conurbación, en donde se convoca a los presidentes municipales correspondientes para constituir una subcomisión intermunicipal de conurbación de carácter permanente, que ordene y regule el desarrollo de las zonas metropolitanas.

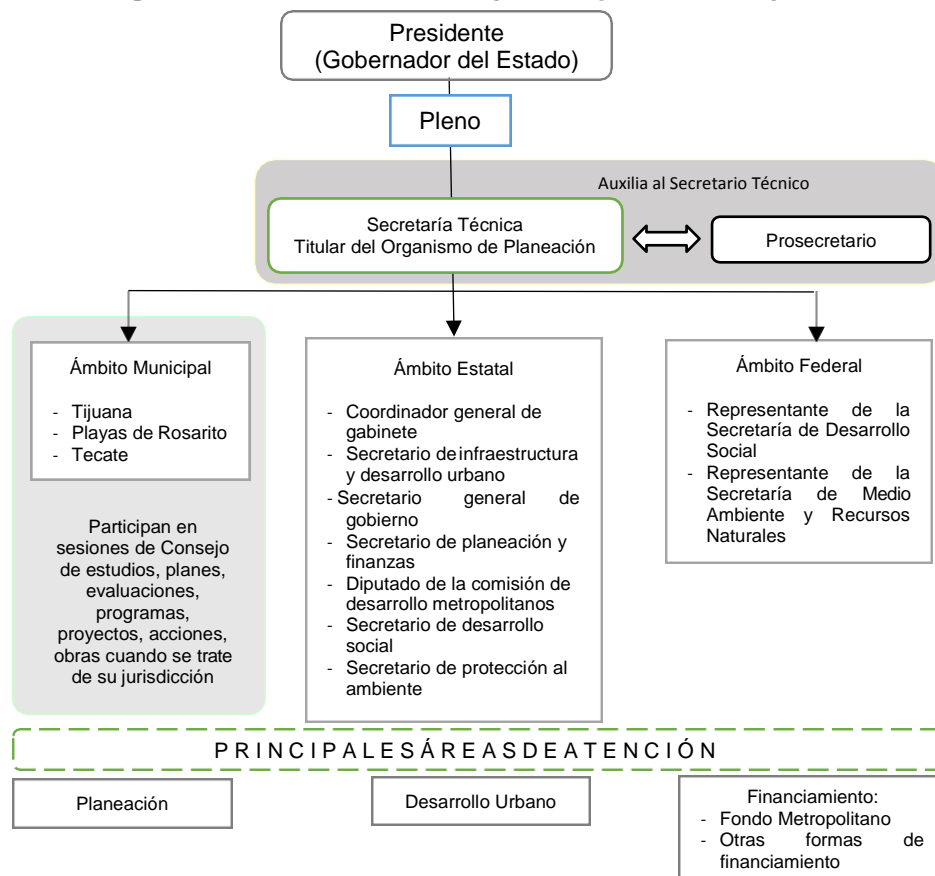
Por otra parte, en la *Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California* (LZMEBC) (2013), se establecen los lineamientos y bases generales de la planeación estratégica, así como una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan en las zonas metropolitanas; se incorporaran los consejos metropolitanos, que serán los responsables de coordinar la planeación estratégica y ejecución de acciones; y se describen las bases para la celebración de convenios de coordinación metropolitana.

⁷⁷ La ZMTI es una de las áreas metropolitanas que han presentado las mayores tasas de crecimiento en los últimos años: durante los periodos 1990-1995 y 1995-2000 tuvo la segunda tasa de crecimiento medio anual más alta del país, con tasas de 5.8% y 4.9% respectivamente, mientras que en el periodo 2000-2005, presentó una tasa de crecimiento de 2.7%, la más alta de las zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes (SEDESOL, 2005 en Iracheta 2010:190).

⁷⁸ Entre los servicios que aún no disponen la totalidad de los habitantes de Tijuana están: el drenaje sanitario, agua potable, pavimentación, recolección de basura, áreas recreativas, centros de salud y escuelas (Iracheta, 2010).

En cuanto a los organismos que operan algunas acciones de carácter metropolitano, se estructuró un *Consejo Metropolitano* en el que participan los tres niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal)⁷⁹. Entre sus funciones principales se encuentran: definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de la zona metropolitana, así como, apoya a la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano. Contribuye a la coordinación intermunicipal para la ejecución de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, así como, obras de infraestructura y su equipamiento (véase figura 5).

Figura 5: Estructura del Consejo Metropolitano de Tijuana



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Zonas Metropolitanas de Baja California

Por otra parte, se constituyó un *Instituto Metropolitano de Planeación (IMPLAN)*, que es un organismo público descentralizado; entre sus actividades principales destaca formulación de planes que competen a la administración pública, construyendo la visión del desarrollo urbano

⁷⁹ Del ámbito Municipal será el presidente municipal de cada uno de los municipios que integren la Zona Metropolitana. En el ámbito Estatal lo integraran el Gobernador del Estado; el Coordinador General de Gabinete; el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano; el Secretario General de Gobierno; el Secretario de Planeación y Finanzas; Un Diputado Integrante de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, conurbación, Infraestructura, Comunicaciones y Transportes del Congreso del Estado de Baja California; el Secretario de Desarrollo Social; y el Secretario de Protección al Ambiente. Dentro del ámbito Federal será el Subsecretario, Delegado Estatal o su equivalente de la Secretaría de Desarrollo Social; y el Subsecretario, Delegado Estatal o su equivalente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

y económico. Su organización está a cargo de cuatro direcciones: planeación territorial; planeación socioeconómica; inversión y proyectos estratégicos; y control y evaluación.

Con relación a los instrumentos de financiamiento, en la ZMTI se integró un fideicomiso por el gobierno estatal en donde participan también los municipios. Este recurso se aplica para el cumplimiento de programas, proyectos específicos, ejecución de obras especiales, así como para prestación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos públicos estatales, o bien para la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (GEBC, LEPECB, 2003).

Con relación al Fondo Metropolitano, se reconoce la participación de la ZMTI a partir del año 2009 (GEBC, PED, 2014). Aunque se observa que su participación es relativamente reciente, desde su incorporación a la fecha, el recurso del Fondo Metropolitano ha disminuido pasando de recibir cuarenta millones a treinta y siete en el 2017 (véase tabla 15).

Tabla 15: Recursos asignados a la ZMTI del Fondo Metropolitano

CONCEPTOS	AÑOS								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondos asignados a la ZMTI	40	86	87	92	100	115	119	119	37
% con relación al total de fondos metropolitanos	0.7	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009 a 2017.
Nota: Los fondos asignados a la ZMTI están representados en millones de pesos.*

La asignación de recursos se ha destinado principalmente al ámbito de atención del sector social y el de espacio público, en donde se detectan mayor cantidad de proyectos realizados (véase tabla 16).

Tabla 16: Distribución de recursos del Fondo Metropolitano por ámbito de atención en la ZMTI

CONCEPTO	PORCENTAJE
Vialidad	33%
Hidráulico	0%
Estudio	17%
Seguridad	0%
Social	50%
Transporte	0%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta (2010), evaluación del Fondo Metropolitano.

Con relación a los instrumentos de planeación, en la ZMTI se identifica en el *Plan Estatal de Desarrollo de Baja California (2014 -2019)*, en su apartado de infraestructura para la

competitividad y el desarrollo, para el sistema de administración urbana y territorial propone: gestionar de manera efectiva mayores recursos para las zonas metropolitanas de Tijuana y Mexicali, y lograr la inclusión de la ciudad de Ensenada dentro de la ZMTI para dar continuidad a los proyectos de integración regional (GEBC, PEDBC, 2014).

Por su parte en el *Plan Estratégico de Baja California* (2013-2019), que es el proyecto rector del gobierno del Estado, se establecen diversas líneas de acción en el ámbito metropolitano, entre las más destacadas se encuentran: la gestión del desarrollo regional, en donde se propone la integración del Consejo de Desarrollo Regional y Zonas Metropolitanas; el reforzamiento de la Investigación y desarrollo para la competitividad regional, en donde se propone la elaboración de convenios de vinculación de instituciones de educación superior e Institutos Municipales de Investigación y Planeación Urbana para el reposicionamiento de zonas metropolitanas; el establecimiento de un modelo de desarrollo urbano y metropolitano, principalmente con la incorporación de planes para las zonas metropolitanas (GEBC, PED, 2013).

Lo que se pretende es impulsar que las zonas metropolitanas adquieran reconocimiento para lograr alianzas de los municipios con el estado y se coordinen obligatoriamente en temas comunes como el transporte, seguridad, planeación, reglamentos, gestión de recursos y otros temas de agenda; apoyando la creación de asociaciones en planeación y coordinación en zonas metropolitanas que operen de manera constante y a largo plazo (GEBC, PED, 2013).

Como se observa con el caso de Tijuana, uno de los elementos relevantes dentro de su sistema de gestión es la incorporación de una ley de zonas metropolitanas, en donde se percibe un planteamiento de asociación intergubernamental más sólido para la coordinación metropolitana, sobre todo desde el punto de vista de integrar a la planeación como un recurso relevante para ejecutar acciones a esta escala. De esta forma, se distingue que un argumento relevante dentro de cualquier sistema de gestión, es el de buscar integrar a los componentes que se generar para ello, ya que la vinculación entre estos permitirá mejores resultados.

2.2.3.4 La Zona Metropolitana de Mérida

La Zona Metropolitana de Mérida (ZMM) es considerada la doceava concentración urbana más grande del país, tiene una población superior a un millón ciento cuarenta y tres mil habitantes

y está integrada por once municipios para el 2015 (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; INEGI, 2015; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017)⁸⁰.

La ZMM es el centro más importante y dinámico de la península de Yucatán (García y Ruiz, 2011); La actividad económica predominante es la terciaria, debido principalmente a la actividad turística y comercial, aunque con una significativa participación del sector secundario (Iracheta, 2010)⁸¹.

En la zona metropolitana se cuenta con una importante incorporación de infraestructura y de servicios, en donde sobresalen los relacionados con la educación, salud, comunicaciones, transporte, cultura y seguridad (García y Ruiz, 2011), que han consolidado a la ciudad como un importante centro urbano dentro y fuera del estado de Yucatán.

Entre los problemas urbanos que reconoce, se percibe la ausencia de un adecuado sistema de transporte público; rezagos en infraestructura y equipamiento, principalmente en materia de drenaje; problemas en la cobertura de servicios públicos, como el de energía eléctrica; y dificultades con el crecimiento urbano, ya que éste se presenta de forma desordenada y fracturada (Iracheta y Bolio, 2012; Bolio, 2011; García y Ruiz, 2011; Fernández y Torres, 2011; Lara, 2008).

Aunado a ello, se distingue al municipio de Mérida como la entidad central de la metrópoli, lo que mantiene un rezago en materia de desarrollo urbano con el resto de los municipios; al igual que en los casos anteriores (ZMG, ZMPT y ZMTI), el municipio central concentra una mayor cantidad de beneficios y del poder político de la metrópoli.

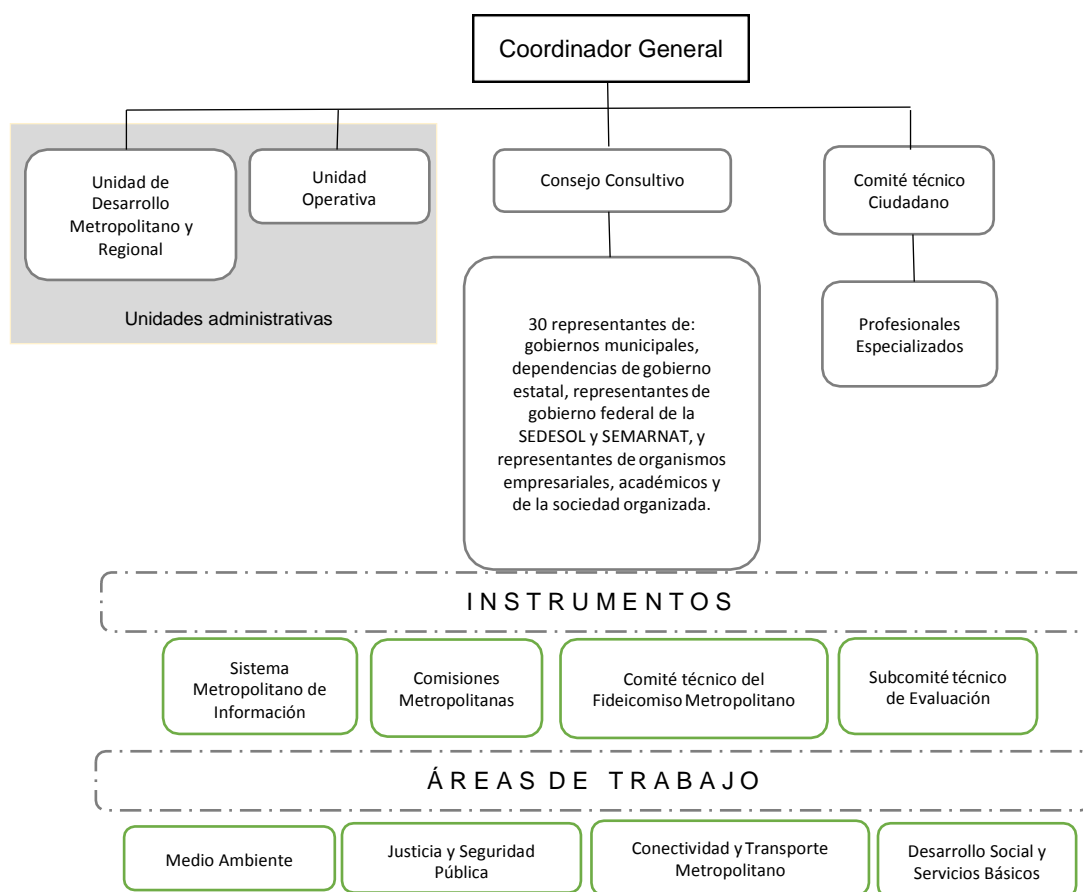
Con relación a las estrategias asumidas para la gestión metropolitana, la ZMM reconoce a través del *Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (RCMY)* (2012) la estructura orgánica y las facultades y obligaciones de los servidores públicos de la *Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMEY)* (GEY, 2012b).

Esta Coordinación es un organismo público descentralizado, el cual conduce la política estatal para el desarrollo integral de las zonas metropolitanas; coadyuva en la elaboración y actualización del *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (2012 - 2018)*; y brinda asesoría técnica y apoyo a las autoridades estatales y municipales. Sus ámbitos de atención son: el ambiente, la justicia y seguridad pública, la conectividad y transporte metropolitano; y el desarrollo social y servicios básicos (GEY, 2012) (véase figura 6).

⁸⁰ Los municipios que integran a la ZMM son: Acanceh, Conkal, Hunucmá, Kanasin, Mérida, Samahil, Timucuy, Tixkokob, Tixpéhuatl, Uucá y Umán (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017).

⁸¹ Para el 2010, 75% de la población ocupada en ese municipio, labora en el sector terciario, mientras que aproximadamente 23% en el sector secundario. Únicamente 1% de la población ocupada se dedica al sector primario (Iracheta, 2010:113).

Figura 6: Estructura de Coordinación Metropolitana de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de la COMEY

Con relación a los instrumentos de financiamiento la ZMM reconoce que la gestión del Fondo Metropolitano está a cargo de la *Coordinación Metropolitana de Yucatán* (COMEY) (Iracheta, 2010). Desde su incorporación a este recurso en 2009, Mérida ha disminuido los incentivos económicos que se le asignaron año con año, pasando de cuarenta a veintisiete millones de pesos para el 2017 (véase tabla 17).

Tabla 17: Recursos Asignados a la ZMM del Fondo Metropolitano

CONCEPTOS	AÑOS								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondos asignados a la ZMM	40	67	73	73	74	85	88	88	27
% con relación al total de fondos metropolitanos	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009 al 2017.
 Nota: Los fondos asignados a la ZMM están representados en millones de pesos.

Los recursos asignados a la ZMM principalmente se han destinado a los ámbitos de atención social y de *estudio* para reforzar la coordinación metropolitana, teniendo una menor

participación en las cuestiones ambientales, de transporte público y de seguridad (véase tabla 18).

Tabla 18: Distribución de Recursos del Fondo Metropolitano por Ámbito de Atención en la ZMM

CONCEPTO	PORCENTAJE
Ambiental	10%
Seguridad y protección civil	5%
Transporte público	7%
Estudio	38%
Social	40%
Hidráulico	0%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta 2010, Evaluación del Fondo Metropolitano

Con relación a los instrumentos de planeación, la ZMM reconoce que las actividades de coordinación metropolitana están contempladas en el *Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2012-2018*; en donde la incorporación de los asuntos de escala metropolitana se incluye en varios de los ejes de desarrollo y diagnóstico planteados para Yucatán, aunque es en la sección de Territorio en el apartado de Desarrollo Urbano y Metropolitano, donde se aprecia la inclusión de dicho término (GEY, PEDY, 2012).

Cuando se habla de desarrollo urbano y metropolitano dentro del plan estatal, se hace referencia a un elemento que va de la mano con el orden y la sustentabilidad; se distingue el crecimiento urbano, la dispersión de sus asentamientos, el tema del transporte y la importancia de la coordinación metropolitana; además de describir algunas de las características de la ZMM (GEY, PEDY, 2012).

De esta forma, uno de los planteamientos relevantes con el sistema de gestión de la ZMM, es que busca enlazar las actividades de su organismo de coordinación con el sistema de planeación con el que cuenta, distinguiendo con ello, un trabajo de colaboración destacado ya que se integran tanto las directrices que se asumen, como el ente que las lleva a cabo.

2.2.3.5 La Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es la concentración urbana-metropolitana más grande del país, tiene una población superior a los veintidós millones de habitantes, en 76 demarcaciones conurbadas de tres entidades federativas para el 2015

(SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; Navarrete y Román, 2013; INEGI, 2015; Carrera, 2017: 186; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017)⁸².

En el contexto nacional la ZMCM es considerada una de las metrópolis más importantes del país, ello no solo por la gran concentración de población que contiene, sino por la diversidad de actividades sociales y económicas que se concentran en este espacio. Según Carrera (2017), la ZMCM genera el 17 por ciento del total de las mercancías y servicios del país; además de que la actividad económica de ésta le permite posicionarse como la quinta región de mayor relevancia en este sector en Latinoamérica, ya que concentra, casi un 56 por ciento de la inversión extranjera directa que recibe México.

Lamentablemente esta condición de nodo nacional e internacional no ha sido suficiente para solucionar la problemática urbana-metropolitana que conserva este espacio, entre algunos de los principales problemas que se perciben, es que existe una inadecuada prestación de servicios públicos, como el del agua potable y el alcantarillado, que ha generado una sobre explotación de acuíferos, una inadecuada cobertura del servicio, inundaciones, y una contaminación de cuerpos de agua superficiales y subterráneos; la recolección y disposición de residuos sólidos, ya que se carece de infraestructura; el transporte público, porque reconoce una ineficiente planeación del diseño de rutas y del servicio, así como de la cantidad de vehículos que transitan por la metrópoli que ocasionan problemas ambientales; y la seguridad pública, con incrementos en delitos diarios (Torres, 2011 en Carrera, 2017; Díaz y Zabaleta, 2018).

Todo ello aunado a un estado considerable de condiciones de pobreza para diversos sectores de la población, que carecen de satisfactores básicos que les permitan vivir con dignidad; el constante crecimiento urbano que manifiesta la metrópoli, con la incorporación de diversos desarrollos inmobiliarios, y un proceso de urbanización disperso; los flujos migratorios que se realizan a este conglomerado urbano, que ejercen una presión considerable sobre los servicios públicos; y los problemas de sobre explotación de los recursos naturales (Iracheta, 2010), han generado que la metrópoli se considere una de las conflictivas –en cuanto a gestión se refiere–

⁸² La ZMCM está conformada por 16 alcaldías de la Ciudad de México (Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, y Venustiano Carranza), 1 municipio del estado de Hidalgo (Tizayuca), y 59 municipios del Estado de México (Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón, Zumpango, Cuautitlán Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad, y Tonanitla) (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017). La denominación de alcaldías en la Ciudad de México se integró a partir del 1 de octubre de 2018, desapareciendo las delegaciones; para mayor precisión revisar la Constitución Política de la Ciudad de México y su respectiva Ley Orgánica de Alcaldías.

del país. No obstante, esta perspectiva, existen algunos intentos por llevar a cabo la coordinación metropolitana.

Para responder a sus necesidades de gestión, la Ciudad de México ha contemplado el establecer diversas estrategias de coordinación-asociación con los estados de México e Hidalgo, ello es posible gracias a que desde la constitución federal (CPEUM), a través de sus artículos 122 y 115, se posibilita que ésta realice convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan el gobierno federal, los Estados y los municipios de las zonas conurbadas (CDHCU, CPEUM, 2016)⁸³.

Desde la *Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)* (2017), se establecen las bases en las cuales se lleva a cabo la coordinación metropolitana y regional; se reconoce un proceso de coordinación entre los tres órdenes de gobierno así como de las demarcaciones que pertenecen a la zona metropolitana; se distingue la posibilidad de crear instancias y mecanismos de coordinación para la prestación de servicios; se establece que la Ciudad de México participara en el Consejo de Desarrollo Metropolitano; y se reconoce la posibilidad de que la ciudadanía participe la suscripción de acuerdos (ALDF, 2017).

Por su parte, en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)* (2014), se establece que la Ciudad de México puede realizar convenios de colaboración entre las delegaciones que la contienen, así como con la federación, los Estados y municipios limítrofes para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias señaladas con anterioridad (las materias del artículo 122 de la constitución federal); además de que faculta al Jefe de Gobierno para acordar la creación de comisiones metropolitanas (Pérez, 2013; ALDF, 2014; Carrera, 2017).

Desde la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)* (2010), se contempla la figura jurídica de las conurbaciones y sus mecanismos de coordinación voluntaria para resolver los problemas metropolitanos (ALDF, 2010).

En la *Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal (LD MDF)* (2008), se señalan los lineamientos y bases para la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que interactúan en la ZMCM y la región centro del país; así como los lineamientos y bases para la planeación estratégica para fomentar el desarrollo sustentable (ALDF, 2008; Carrera, 2017).

Con la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)* (1998), se reconocen las facultades para conducir las relaciones del Jefe de Gobierno con la federación,

⁸³ Los temas en los que pueden coordinarse son: los asentamientos humanos; protección del ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública (CDHCU, CPEUM, 2016).

los gobiernos estatales y municipales, así como coordinar las acciones de la Ciudad de México con las demás autoridades de la zona metropolitana en materia de planeación y normatividad (Carrera, 2017)⁸⁴.

En lo que refiere al Estado de México, dentro de la *Constitución del Estado Libre y Soberano de México* (CELSM) (1995), se establece la oportunidad de que los municipios participen en la planeación integral de las zonas metropolitanas, y previo acuerdo se pueda presentar la coordinación o asociación de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de funciones. También, se establece que, en la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para la creación de comisiones al interior del mismo, en las que concurren y participan con apego a las leyes que se refiera. Asimismo, se dispone que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetaran a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos (GEM, CELSM, 1995; Pérez, 2013; Carrera, 2017)⁸⁵.

Por medio de la *Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México* (1981), que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado, se ha instrumentado la facultad de convenir entre la federación, otros estados y los municipios, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro tipo de beneficio común, para tratar los asuntos que deban resolverse en el territorio estatal, así como la concurrencia y coordinación de los municipios en el estado (GEM, LOAPEM, 1981).

Por otra parte, en la *Ley de Ingresos del Estado de México* (LIEM) para el ejercicio fiscal del año 2018, se autoriza al titular del ejecutivo estatal para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y con base en lo previsto en el artículo 8 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, afecte ingresos estatales y en su caso, los que el Gobierno Federal autorice, para dar cumplimiento a los compromisos a cargo del Gobierno del Estado de México en el

⁸⁴ Las atribuciones señaladas en la *LOAPDF* actualmente se encuentran establecidas en la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México* (2018).

⁸⁵ De manera específica sobre los aspectos metropolitanos, en la fracción II del artículo 139, se distingue que el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de los municipios deberán, en forma coordinada y en términos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado; b) Integrar invariablemente el proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios; c) presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestarias necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos; d) regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas; e) suscribir convenios con la federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios o las realización de acciones en las materias determinadas por las comisiones metropolitanas; y f) publicar los acuerdos y convenios a que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos (GEM, CELSM, 1995).

marco de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, previa notificación a la Legislatura (GEM, LIEM, 2018).

En el *Código Administrativo del Estado de México* (CAEM) (2001), a través del libro V, en su capítulo cuarto *de las conurbaciones y zonas metropolitanas*, se establece que el Estado y los municipios correspondientes, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo urbano de las conurbaciones o zonas metropolitanas que se presenten al interior del territorio estatal; el gobierno del Estado y los municipios deberán celebrar convenios de conurbación; aprobado el plan regional de la conurbación o zona metropolitana, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes de desarrollo urbano correspondientes, las reservas, usos, destinos y normas de aprovechamiento de áreas y predios involucrados; y la participación del estado y lo municipios, la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales (GEM, CAEM, 2001).

Por su parte, en lo que concierne al Estado de Hidalgo, la legislación que atiende las cuestiones de escala metropolitana es la *Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo* (2012), la cual considera la celebración de convenios entre la federación, los estados y municipios para atender a las zonas metropolitanas; la elaboración de programas metropolitanos; y la configuración de comisiones y consejos metropolitanos (GEH, 2012).

Con la *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo* (2009) se establecen los lineamientos generales de coordinación y planeación para el desarrollo metropolitano en conjunto a las otras instancias de gobierno, así como la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno, además de que propone los lineamientos para operar el Fondo Metropolitano Federal (GEH, 2009).

En cuanto organizaciones se refiere, en la Ciudad de México se creó la *Agencia de Gestión Urbana* (AGU), la cual tiene como objetivo garantizar la coordinación y colaboración eficiente entre las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la administración pública de esta ciudad, que tengan a su cargo el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones en materia de servicios públicos urbanos y funcionalidad de la vía pública; además de que tiene la oportunidad de intervenir en proyectos urbanos que demanden alta coordinación institucional (como son los proyectos metropolitanos) (Chávez y Villasana, 2017: 17; AGU, 2017).

Con la *Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental*, se acuerda con el Secretario de Gobierno, el despacho de los asuntos en materia de coordinación y planeación metropolitana, en lo referente a las comisiones metropolitanas y a los diversos mecanismos

de coordinación con gobiernos de las Entidades Federativas y municipios que colindan con el Distrito Federal, asimismo, colaborar en la organización de reuniones del Jefe de Gobierno con los titulares de los gobiernos antes referidos (GCM, SCMEG, 2017).

En el Estado de México es a través de la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México* (SDUMEM) que se responde a cuestiones de carácter metropolitano, ya que es responsable de coordinar y evaluar las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas de la entidad (GEM, SDUMEM, 2015; Carrera, 2017)⁸⁶.

En lo correspondiente al Estado de Hidalgo, existe la *Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano* (SPDRM), la cual tiene como objetivo Conducir el proceso de Planeación Democrática en el Estado, a través de la integración de los programas Sectoriales, Institucionales, Regionales, Metropolitanos y Especiales, que permitan concretar los propósitos del Plan Estatal de Desarrollo, para fortalecer el desarrollo de Municipios, Regiones y Zonas Metropolitanas, con la participación activa de los sectores público, social y privado. Establecer la coordinación entre el Plan Estatal y los Programas de Desarrollo Regionales, Metropolitanos, Sectoriales y Especiales que genere el Gobierno del Estado, con los de la Administración Pública Federal y los municipios en la Entidad, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática (GEH, SPDRM, 2016).

Desde 1970 los distintos gobiernos de la ZMCM han creado distintas instancias para coordinar sus programas. Actualmente existen Comisiones Metropolitanas como: la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM); la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM); la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI); la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP y PJ); la Comisión Metropolitana de Asentamiento Humanos (COMETAH); la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC); y la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), cuyo objetivo es coordinar acciones en materia de planeación y ejecución de políticas en torno a problemas comunes (Pérez, 2013; Carrera, 2017).

Una mención especial la requiere la *Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, con la cual se busca coordinar, evaluar y dar seguimiento a planes, programas y proyectos conjuntamente acordados, así como al trabajo de las comisiones metropolitanas existentes (como las mencionadas anteriormente). Entre sus principales funciones se encuentran: 1) aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitanos, con respeto a la

⁸⁶ Es preciso señalar que con anterioridad el Estado de México contaba con una Secretaría de desarrollo Metropolitano la cual proponía fortalecer los mecanismos de coordinación con los distintos ámbitos de gobierno para promover acciones para el desarrollo de las zonas metropolitanas de la entidad (GEM, SEDEMET, 2014).

soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas; 2) proponer a las respectivas legislaturas reformas y adiciones a la normatividad en asuntos materia de la coordinación metropolitana; 3) definir mecanismos para el financiamiento conjunto de planes proyectos y acciones; 4) coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas de carácter sectorial (Pérez, 2013).

Para acceder a los recursos del Fondo Metropolitanos se creó el *Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México* (CDMVM). Éste es una instancia auxiliar y consultiva de la *Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana* para atender lo concerniente a la recepción y revisión de planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y equipamiento que se postule al Fondo Metropolitano del Valle de México, a fin de cumplir con sus reglas de operación (Pérez, 2013).

En cuanto a instrumentos se refiere, lo que se reconoce es que la Ciudad de México fue la primera entidad en utilizar los recursos del Fondo Metropolitano; desde su configuración en 2006 se observa que los recursos de zona metropolitana han variado, obteniendo su máximo en los años 2015 y 2016, con poco más de cuatro mil cincuenta millones de pesos; desafortunadamente, para el 2017 es significativa la disminución de los recursos asignados a esta zona ya que paso a obtener cerca de mil doscientos sesenta millones de pesos (véase tabla 19).

Tabla 19: Recursos Asignados a la ZMCM del Fondo Metropolitano

CONCEPTOS	AÑOS											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondos asignados a la ZMCM	1,000	2,000	3,550	3,300	3,195	3,348	3,388	3,395	3,919	4,052	4,052	1,262
% con relación al total de fondos metropolitanos	100	66.6	63.9	55.1	42.8	42.6	40.6	39.4	39.4	39	38.9	38.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2006 al 2017.

Nota: Los fondos asignados a la ZMCM están representados en millones de pesos.

La asignación de recursos se ha destinado principalmente al ámbito de atención de proyectos hidráulicos, seguido del de vialidad y el transporte público, en donde se detectan mayor cantidad de acciones realizadas para la zona metropolitana (véase tabla 20).

Tabla 20: Distribución de Recursos del Fondo Metropolitano por Ámbito de Atención en la ZMCM

CONCEPTO	PORCENTAJE
Ambiental	0.10%
Seguridad y protección civil	2.20%
Espacio Público	0.94%
Transporte público	22.28%
Estudio	6.34%
Infraestructura Social	4.49%
Hidráulico	34.14%
Vialidad	29.50%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Iracheta (2010), Evaluación del Fondo Metropolitano

Como se observa con el caso de la ZMCM, uno de los principales retos que se tiene, es articular los componentes de gestión de las tres entidades federativas que conforman este espacio, aunque se percibe que en las tres existen diferentes elementos que promueven la coordinación metropolitana, cada uno de éstas tiene una percepción diferente de lo que simboliza este proceso.

Algo que llama la atención con el caso de la Ciudad de México, es el espacio de concentración de intereses que genera a través de sus componentes de gestión, particularmente lo que se genera a partir de las comisiones metropolitanas, las cuales abordan de manera exclusiva algunas estrategias que benefician al conjunto metropolitano, y que permiten la participación de diversos actores en la toma de decisiones.

Asimismo, se destaca la incorporación de normatividad específica para realizar procesos de coordinación metropolitana, aunque no se aplica para todo el conjunto metropolitano, porque solo existe en la Ciudad de México y en el Estado de Hidalgo, esta legislación se vuelve un aspecto relevante para avanzar a procesos de negociación más eficaces, ya que desde ésta se posibilita encontrar escenarios con un mayor grado de integración y trabajo colaborativo, entre los diferentes actores involucrados en la gestión de la metrópoli.

2.2.4 Algunas reflexiones sobre las experiencias de gestión metropolitana en México

Con base en lo anterior, se observa que en los casos revisados de gestión metropolitana en México, la concentración de la población en estos espacios mantiene una tendencia creciente; ocasionando que los problemas asociados a la movilidad urbana, insuficiencia de servicios públicos, infraestructura y equipamiento, problemas ambientales como la contaminación, y la

ausencia de coordinación y planeación en las estrategias de desarrollo urbano, se agudicen con el transcurrir de los años.

El avanzar hacia una institucionalidad metropolitana, tiene en cuenta el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en las zonas metropolitanas, dependiendo el tipo de organización adoptada y la estructura general de la metrópoli.

Lo que se observa desde el punto de vista jurídico es que la dimensión metropolitana se incluye tanto en ordenamientos de aplicación general (como las constituciones estatales o las leyes de desarrollo urbano), como en ordenamientos específicos (como las leyes para el desarrollo metropolitano).

Los organismos creados para atender esta dimensión se agrupan principalmente en la conformación de Consejos, Comisiones, Coordinaciones y Secretarías para el desarrollo metropolitano. Y los instrumentos utilizados de forma general para realizar procesos de coordinación a esta dimensión, son financieros, resaltando el Fondo Metropolitano y los fideicomisos públicos (véase tabal 21).

Tabla 21: Componentes de gestión metropolitana en México

Metrópoli	Componentes de Gestión			
	Marco Jurídico	Marco Organizacional	Instrumentos de Gestión	Áreas de Atención
Guadalajara	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco - Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco - Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco - Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara - Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara - Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara - Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara - Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana - Consejo Ciudadano Metropolitano - Red de Gobernanza Metropolitana - Observatorio Metropolitano de Guadalajara (OMEGA) - Coordinación de Asuntos Metropolitanos del Ayuntamiento de Guadalajara 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Metropolitano - Bolsa Metropolitana - Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033 - Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara - Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042 	<p>Planeación metropolitana, desarrollo urbano, vivienda, obra pública, concertación social, ordenamiento urbano, vialidad, transporte público, patrimonio histórico, imagen visual, contingencias, y convenios de coordinación metropolitana.</p>

Continúa

Continuación de tabla 21

Metrópoli	Componentes de Gestión			
	Marco Jurídico	Marco Organizacional	Instrumentos de Gestión	Áreas de Atención
Puebla – Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla - Ley de desarrollo urbano sustentable del Estado de Puebla - Convenio de Coordinación para planear y regular el desarrollo urbano de la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala 	Comisión de la Región Conurbada Puebla –Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Metropolitano - fideicomiso público - cuenta concentradora - Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala - Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala - Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 	Ecología, conurbación, límites territoriales, desarrollo económico, comunicación (vialidad), transporte, seguridad pública, desarrollo urbano, ecología, preservación ambiental
Tijuana	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Desarrollo Urbano de Baja California - Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Metropolitano - Instituto Metropolitano de Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Metropolitano - fideicomiso público - Plan Estatal de Desarrollo de Baja California - Plan Estratégico de Baja California 	Planeación, desarrollo metropolitano, obras de infraestructura, equipamiento, desarrollo urbano, desarrollo económico
Mérida	Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán	Coordinación Metropolitana de Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Metropolitano - Plan Integral de Desarrollo Metropolitano - Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 	Ambiente, justicia y seguridad pública, conectividad, transporte metropolitano; desarrollo social.
Ciudad de México	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Constitución Política de la Ciudad de México</p> <p>Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</p> <p>Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal</p> <p>Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal</p> <p>Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal</p> <p>Constitución del Estado Libre y Soberano de México</p> <p>Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México</p> <p>Ley de Ingresos del Estado de México</p> <p>Código Administrativo del Estado de México</p> <p>Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo</p> <p>Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo</p>	<p>Agencia de Gestión Urbana</p> <p>Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental</p> <p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México</p> <p>Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano</p> <p>Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana</p> <p>Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México</p>	Fondo Metropolitano	<p>Planeación metropolitana,</p> <p>desarrollo urbano,</p> <p>vivienda, obra pública,</p> <p>concertación social,</p> <p>ordenamiento urbano,</p> <p>vialidad, transporte público, contingencias, y convenios de coordinación metropolitana.</p>

Fuente: Elaboración propia

De manera particular, lo que se distingue con los casos revisados es que para hacer posible la incorporación de un marco regulatorio de gestión metropolitana, los ordenamientos

generales son un elemento central que facilita la coordinación de una metrópoli. Tales son los casos de Guadalajara y de la Ciudad de México, que dentro de sus constituciones estatales y sus leyes de desarrollo urbano, reconocen e incorporan la posibilidad de realizar procesos de coordinación entre las entidades gubernamentales.

El reconocimiento de la posibilidad de realizar la coordinación metropolitana por parte de ordenamientos generales, también aporta que se distinga la dimensión del problema de gestión de las metrópolis, ya que al establecerlo como una acción que tanto demarcaciones locales y entidades estatales tienen la oportunidad de realizar para fomentar el desarrollo metropolitano, se promueve la oportunidad de que se generen otro tipo de componentes para atender esta problemática, tal es el caso de organismos como los Consejos Metropolitanos, o bien, algunos instrumentos como los fideicomisos públicos.

Para un mejor funcionamiento de las zonas metropolitanas, la existencia de una ley o reglamento específico que norme el comportamiento de las mismas, representa un mejor control del ámbito metropolitano. Los casos de Guadalajara, Tijuana y Ciudad de México con la LCMEJ, la LZMEBC y la LDMDF, respectivamente, establecen el procedimiento de configuración de zonas y regiones metropolitanas y la forma en la cual se delimitan, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana.

Toda estrategia de regulación a nivel estatal debe tener injerencia y concordancia con lo establecido a nivel municipal; aunque limitado en su contenido y regulación, el RAPMG de Guadalajara plantea la oportunidad de generar una coordinación metropolitana sobre algunos asuntos relacionados con el desarrollo urbano desde la planeación de los ayuntamientos.

Aún con estas propuestas, el establecimiento de un marco jurídico que atiende a las zonas metropolitanas, no se considera suficiente para mejorar la gestión del ambiente urbano. Es evidente que lo que se busca con el marco jurídico es la coordinación de los tres niveles de gobierno para la prestación de servicios o para realizar la planeación de las metrópolis; desafortunadamente, el desafío que todavía no se alcanza a superar, es el especificar la obligatoriedad de la coordinación y los límites de lo que debe ser considerado como metropolitano, en otras palabras, no se tiene claridad sobre lo que se desea coordinar y los alcances que se deben tener en estos procesos.

Al interior de las zonas metropolitanas se han desarrollado organismos que realizan la gestión de algunas acciones en las metrópolis: los Consejos, las Comisiones y las Coordinaciones metropolitanas, tienen estructuras, funciones y atribuciones similares; para su integración requieren la participación de los tres niveles de gobierno; y su funcionamiento se vincula a la

elaboración de planes orientados al desarrollo urbano, facilitar la coordinación entre entidades gubernamentales, y asesorar a las mismas. Lo que se reflexiona respecto a estos organismos, es que se reconoce un carácter consultivo al proponer, promover y coordinar, pero no uno con capacidades ejecutivas, lo que limita su posibilidad de influir sustancialmente en las políticas urbano metropolitanas.

La incorporación de dichas organizaciones administrativas, ha generado la conformación de instancias que apoyan el desarrollo metropolitano, la JCMAMG, el IMPAMG, el CCPM, el CCM, la RGM o el OMEGA de Guadalajara y el IMPLAN de Tijuana, son organismos que apoyan en la evaluación y elaboración de proyectos de escala metropolitana. Si bien se trata de avances sobresalientes para este ámbito, ya que las acciones de carácter metropolitano requieren ser complementadas y evaluadas, las organizaciones planteadas en los casos señalados no han tenido la injerencia suficiente para generar un impacto en desarrollo metropolitano, es decir, su participación no ha logrado cambios significativos en la toma de decisiones, ni se ha posibilitado la propuesta de hacer más abiertas y participativas las estructuras de gobierno existentes, lo cual simboliza poca flexibilidad por parte de los gobiernos en sus sistemas de gestión y en la toma de decisiones.

Por otra parte, en casos como el de Puebla-Tlaxcala, se observa que existen limitantes en el planteamiento de la coordinación metropolitana, esto se debe a que el diálogo entre funcionarios públicos de los dos Estados es mínimo, o incluso inexistente en algunos casos, las estructuras administrativas, y el tipo de proyectos que se realizan en la metrópoli, muestran que cada uno opera de forma aislada, de modo que se anula cualquier tipo de impacto metropolitano (Iracheta, 2010)⁸⁷.

Se crean estructuras de coordinación metropolitana que se ubican en el discurso público y en la gestión de acuerdos, pero que carecen de la fuerza y de las condiciones fundamentales para ofrecer una alternativa de ordenación y desarrollo compartido, de largo plazo y participativo, carentes de un sentido de cooperación y de responsabilidad común.

En lo correspondiente a los instrumentos de gestión, se distinguen dos formas de financiamiento, una a través del Fondo Metropolitano y otras a través de fideicomisos a nivel estatal. La operación del Fondo por lo regular se liga al manejo del Consejo, Coordinación o Comisión metropolitana, mientras que el manejo de los fideicomisos queda a cargo de los gobiernos estatales. Por consecuencia, esto genera un escenario desfavorable para integrar

⁸⁷ En este sentido, se afirma que existe un conflicto de interés de cada entidad; por una parte, Puebla cree que las necesidades más importantes están en el lado poblano de la metrópoli, mientras que Tlaxcala considera que su participación en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no goza del mismo peso que el del lado poblano (Iracheta, 2010).

recursos y aplicarlos de manera concreta en proyectos específicos, es decir, se corre el riesgo de promover una fragmentación fiscal y que no se empleen de forma correcta dichos recursos. Cuando se tienen incentivos fiscales se debe tener estipulado su uso y destino específico; para el caso de la ZMPT, se observa que cuenta con una serie de programas y proyectos que están estipulados en el convenio de colaboración que se tiene entre las dos entidades; lo que se distingue a la hora de emplear el recurso es que, casi todos los proyectos no se dirigen a financiar los propósitos del convenio, sino más bien proyectos aislados y de carácter municipal, o en su caso, estatal. En un tema similar se encuentra la ZMM, aunque se cuenta con una estructura técnicamente adecuada, tanto la capacidad de decisión de otras dependencias como el mal uso y aprovechamiento de los recursos, no permiten que se tenga un adecuado uso de los mismos.

Respecto a los instrumentos de planeación, lo que se observa es que se contemplan estrategias relacionadas con el desarrollo metropolitano, desafortunadamente no se manifiestan en acciones concretas, se distingue el voluntarismo de los integrantes de cada metrópoli para coordinarse, y aunque se reconocen áreas de atención con una gran relevancia en el entorno metropolitano como en el caso del POTMAMG de Guadalajara, no dejan de ser sólo sugerencias o recomendaciones que no alcanzan a concretar un proyecto integral de desarrollo, no se percibe que se tenga una visión de conjunto, en donde el aparato gubernamental actúe bajo directrices específicas para estos espacios.

Es evidente que el desarrollo de propuestas a nivel de gestión metropolitana en México, todavía presentan diversas particularidades que deben ser fortalecidas para ofertar mejores condiciones del desarrollo metropolitano; el contexto presentando con los diversos casos revisados, reconoce que existen argumentos que realizan un esfuerzo sobresalientes para configurar nuevas formas y estructuras de coordinación, pero que todavía no se logra articular con cierto grado de eficiencia una propuesta que se retome como punto de referencia para el desarrollo de estrategias en esta escala.

Teniendo en cuenta las observaciones realizadas de cada uno de los casos en el Capítulo, una de las experiencias que resulta importante mencionar por los avances que ha desarrollado es la ZMG, en esta metrópoli es posible identificar avances sustanciales en varios de los componentes de gestión que no solo abordan de manera más integral las necesidades de la metrópoli, sino que tratan de proponer un esquema con mayor apertura y participación de actores no gubernamentales.

La experiencia de la ZMG muestra que complementario a las capacidades técnicas que han desarrollado a nivel de organismos y de legislación, en esta metrópoli se hace un esfuerzo

sobresaliente en promover la participación ciudadana y de instituciones académicas, ello es evidente en la incorporación de un CCM y en la colaboración con organismos académicos y del sector privado como la RGM y el OMEGA. Este tipo de modalidades de trabajo conserva la ventaja de proporcionar un esquema más cercano a las prácticas de la gobernanza, ya que en una sola propuesta se está promoviendo una estrategia de reforma institucional, integrando a los consejos ciudadanos como parte de los organigramas de trabajo, incentivando una forma de hacer efectiva la participación ciudadana. Sin duda el caso de Guadalajara puede considerarse como uno de los avanzados en el país.

Teniendo como referencia el argumento anterior, es posible reconocer que un caso como el de Guadalajara –o cualquiera de las otras experiencias presentadas-, todavía representa limitantes para adquirir un estatus más integral con relación a algunos de los casos internacionales identificados; se distingue que existe una diferencia sustancial de las experiencias internacionales con relación a las nacionales, y es la condición voluntarista para realizar procesos de coordinación. Mientras en lugares como Barcelona, Londres o Toronto, se promueven prácticas de gestión metropolitana como parte de las atribuciones gubernamentales, y de alguna manera los procesos de coordinación se presentan de manera cotidiana; los casos mexicanos representan un intento por tratar de entender que las ciudades metropolitanas requieren de procesos que se realicen de manera conjunta con distintos organismos y ámbitos de gobiernos, es decir, la voluntariedad simboliza que los procesos de coordinación sean limitados que se genere un entendimiento más congruente del fenómeno metropolitano.

Uno de los retos principales que presenta el sistema de gestión metropolitano del país, es avanzar hacia la formulación de procesos de coordinación obligatorios, en donde consecuentemente además de hacer más habituales estos procedimientos, se generen acciones para fortalecer la estructura institucional existente.

CAPÍTULO III CONFIGURACIÓN METROPOLITANA Y GESTIÓN EN TOLUCA

CAPÍTULO III

CONFIGURACIÓN

METROPOLITANA Y GESTIÓN EN TOLUCA

En México la gestión del entorno metropolitano se encuentra en un proceso de consolidación, teniendo como característica principal el articular estrategias que promueven una asociación intermunicipal, con base en una coordinación voluntaria. Esta forma de gestión ha permitido que las metrópolis incorporen una serie de estrategias que complementan el accionar del aparato gubernamental existente, configurando diversos marcos regulatorios, organismos e incluso instrumentos de planeación y financiamiento de proyectos.

Ante tal contexto, son escasos los casos que se reconocen a nivel nacional que han implementado estrategias de gestión con un enfoque que trata de promover un mayor grado de integración, y que se consideran con ciertos avances. Una de las propuestas que ha cobrado relevancia en este sentido, es la del sistema de gestión la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), la cual, aunque con algunas limitaciones, ha propuesto facilitar la coordinación de entidades gubernamentales municipales, estatales y federales, en diversos proyectos que asumen una perspectiva metropolitana; de manera general, la ZMT ha propuesto el desarrollo de organismos metropolitanos para la ejecución de algunas estrategias; y la generación de instrumentos en el ámbito de la planeación para esta metrópoli. Si bien, no se considera que estos mecanismos de gestión tienen un funcionamiento óptimo, ya que las problemáticas urbanas y las dificultades que se observan al interior de este conglomerado urbano, todavía no son resueltas de manera complementaria y con un enfoque de cooperación, esta propuesta se considera con el potencial para desarrollar algunos procesos de gestión más integrales.

Para entender cómo es que se lleva a cabo la gestión metropolitana en la ZMT, en el presente capítulo se considera necesario describir y analizar la problemática urbana de la zona metropolitana, rescatando las características relevantes de su crecimiento urbano y los rasgos

que asume la forma de gestión; para ello, se exponen las particularidades de su proceso de conformación, así como su delimitación espacial; se identifican sus principales problemáticas urbanas; y se establecen las singularidades de su coordinación metropolitana. Esto con el propósito de identificar las características principales de su sistema de gestión y las necesidades que son atendidas por el mismo, así como proporcionar un esquema general de la forma de configuración de este espacio urbano.

3.1 El proceso de metropolización en la Zona Metropolitana de Toluca

En el Estado de México, la entidad federativa más poblada del país, se ha reconocido una gran diversidad de actividades sociales, económicas y culturales que han hecho que este Estado reconozca una gran dinámica en sus procesos de configuración urbana-metropolitana. Dentro de la entidad, es posible identificar 125 municipios en donde convergen tanto demarcaciones rurales, como de carácter urbano y metropolitano. Entre los que conservan características metropolitanas destacan los próximos a la Ciudad de México (antes Distrito Federal), que son parte de la Zona Metropolitana del Valle de México; y los incorporados a la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), en donde se observa una concentración de población y actividades económicas y sociales (Garza, 2003; Hoyos, 2005; GEM PEDU, 2008; SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; Vélez, 2015: 139)⁸⁸.

Como conglomerado urbano, Toluca constituye la quinta concentración metropolitana más grande del país; incorporada al Sistema Urbano Nacional (SUN) (2018) en el rango de *zona metropolitana* (antes grandes ciudades), también se identifica como la segunda concentración económico-demográfica más grande del Estado de México, albergando la mayor parte de las actividades políticas, sociales y económicas de la entidad (González, 2006; SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; Villar y Méndez, 2012; Cabrera y López, 2015; Rendón y Godínez, 2016; SEDATU y CONAPO, 2018).

La forma en la cual la ZMT ha alcanzado la relevancia señalada, es porque, desde su conformación como espacio metropolitano, ha incorporado una importante actividad político-administrativa, industrial, comercio y servicios que le permiten transformar el entorno territorial al que pertenece, así como incrementar y extender sus espacios urbanos.

⁸⁸ Con la reciente incorporación de la administración pública estatal (2017-2022), se promueve la incorporación de otro espacio metropolitano, la Zona Metropolitana de Tlanguistenco.

3.1.1 Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca

El proceso de integración de la ZMT como espacio metropolitano, es resultado de la incorporación del sector industrial como eje y motor de la economía de la ciudad y su región, lo cual originó que diversos sectores de la población -sobre todo rural- fueran atraídos a la ciudad, convirtiéndola en un centro urbano de influencia regional y nacional (Aranda, 1998; Villar y Méndez 2012; Rendón y Godínez, 2016). En la actualidad, además de su carácter industrial, la metrópoli ha transitado hacia un espacio con vocación en el comercio y los servicios, logrando consolidar a éstas dos, como las principales actividades económicas que se realizan al interior de este conglomerado urbano (Hoyos, 2005; Gaspar y Orozco, 2015; Venancio, 2016).

El crecimiento, expansión y transformación de la ZMT, se ha presentado de manera rápida, tan solo entre 1960 -cuando se instala la industria- y 1990 -cuando se consolida como zona metropolitana-, se convierte de una metrópoli con reducido impacto regional, en un centro de difusión de la economía; un espacio para la desconcentración de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México; y en un componente fundamental de la megalópolis que conforma precisamente con esta ciudad (Aranda, 1998; Hoyos, 2005; Vélez, 2015).

Debido a su reciente conformación y a su acelerado proceso de metropolización, la ZMT se ha considerado una metrópoli relativamente joven, que al iniciar su proceso de integración en la década de los setenta (Hoyos, 2005; Venancio, 2016: 123), reconoce en su configuración al menos cinco fases que parten del desbordamiento urbano de Toluca como municipio central. En la primera fase, que data de la década los ochenta, tuvo un papel determinante el crecimiento urbano de Toluca sobre los municipios de Lerma, Metepec y Zinacantepec (Villar y Méndez, 2012: 379)⁸⁹. Esta fase es reconocida como de consolidación metropolitana, ya que se observa que se fortalece la industria, aumentando el número de trabajadores que laboraban en ésta; además de que se diversifica el sector de los servicios, se amplía el comercio, y se incrementa el servicio transporte (Castillo, 1992 en Hoyos, 2005).

A principios de la década de los noventa (segunda fase de metropolización), la dinámica de expansión metropolitana incorpora a otros tres municipios, cuya integración se apoya en los principales ejes de comunicación carretera hacia la Ciudad de México: al oriente San Mateo Atenco, hacia el poniente Almoloya de Juárez, y al sur Mexicaltzingo, dando inicio a un proceso

⁸⁹ Con la intervención de este organismo y con la participación de capital inmobiliario que comienza a desarrollarse en paralelo, se impulsa la creación de al menos dieciséis nuevos fraccionamientos, catorce de los cuales se desarrollan al sureste de la ciudad de Toluca (Villar y Méndez, 2012).

de integración que cambia la dinámica de expansión continua de la primera fase (Villar y Méndez, 2012: 379).

En las últimas fases de este proceso de metropolización (de 2000 a 2010 y de éste a la fecha) continúan, por una parte, la dinámica de reconversión de la inserción laboral de la población hacia las actividades industriales, comerciales y de servicios, con una tendencia clara a la tercerización de la fuerza laboral, tanto en los municipios de reciente conurbación como en los que ya formaban parte de la zona metropolitana⁹⁰; mientras que por otra, se agudiza el proceso de dilución del tejido urbano continuo, reforzándose la conformación de un espacio difuso en prácticamente todo el contorno metropolitano (Hoyos, 2005; Villar y Méndez, 2012; Gaspar y Orozco, 2015; Rendón y Godínez, 2016)⁹¹.

Como resultado de este proceso, en la actualidad la estructura metropolitana se organiza en torno de la ciudad central (Toluca), que articula a ella al resto del espacio metropolitano a través de relaciones funcionales con un entorno que adquiere importancia demográfica con respecto a este centro.

En la siguiente tabla se sintetiza el proceso de conformación metropolitana de la ZMT por fases de metropolización:

Tabla 22: Fases de metropolización de la ZMT

	1ª Fase (1980)	2ª Fase (1990)	3ª Fase (2000)	4ª Fase (2005)	5ª Fase (2010-2018)
Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Toluca • Metepec • Lerma • Zinacantepec 	<ul style="list-style-type: none"> • Almoloya de Juárez • San Mateo Atenco • Mexicaltzingo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocoyoacac • Otzolotepec • Xonacatlán 	<ul style="list-style-type: none"> • Calimaya • Chapultepec • San Antonio la Isla • Rayón 	<ul style="list-style-type: none"> • Temoaya • Almoloya del Río • Atizapán • Capulhuac • Tenango del Valle • Texcalyacac • Tianguistenco • Xalatlaco

*Fuente: Elaboración propia con base en Aranda (1998); Villar y Méndez (2012), Hoyos (2005); y Gobierno del Estado de México (2009).
Nota: Las primeras cuatro fases de metropolización son las reconocidas por los autores, la quinta fase se elaboró incorporando a los municipios que contempla la Declaratoria de Zona Metropolitana de Toluca del Gobierno del Estado de México (2009).*

El proceso de conformación de la zona metropolitana se presentó de esta forma, ya que la metrópoli ha reconocido históricamente ciertas características que le permiten asumir un carácter de nodo regional, entre las principales se distinguen: su condición como capital del Estado de México y centro regional con influencia en los estados de Morelos, Guerrero y Michoacán; la disponibilidad de agua para usos industriales y consumo humano, derivada de la geografía lacustre del Valle Toluca-Lerma; las condiciones geográficas del terreno que

⁹⁰ Los municipios que se consideraban de reciente conurbación son: Ocoyoacac, Otzolotepec, Xonacatlán, Calimaya, Chapultepec, San Antonio la Isla y Rayón.

⁹¹ Se percibe que se incorporan municipios exteriores como: Temoaya, Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco.

facilitan el asentamiento de vivienda, industria, comercio y servicios; la presencia de suelo ejidal en el entorno de la ciudad central, que facilita la urbanización por la venta de suelo para todo tipo de uso; y la cercanía y accesibilidad a la Ciudad de México (Iracheta y Pedrotti, 2013: 258).

Dados estos patrones y características de metropolización, diversas instituciones identifican y proponen distintas delimitaciones para la ZMT, retomando criterios relacionados con la expansión urbana y la concentración de población; o bien, señalando el carácter funcional de la metrópoli desde una perspectiva regional y de coordinación intergubernamental.

3.1.2 Delimitación de la Zona Metropolitana de Toluca

La delimitación de la ZMT se ha presentado distinguiendo diversos criterios que amplían o disminuyen el número de municipios que conforman a la metrópoli, principalmente, se han identificado aquellos que reconocen el carácter urbano-metropolitano de los municipios; la condición de conurbación física e integración funcional de este entorno; y los que examinan aspectos demográficos del espacio metropolitano. De esta forma, se reconocen al menos cinco delimitaciones para la ZMT que varían entre los 9 y 22 municipios.

La primera, refiere a la conformación de 9 municipios conurbados, la cual corresponde al territorio donde se sitúa el área urbana central de la metrópoli y que conserva características de continuidad física (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; COPLADEM, 2011; Iracheta y Pedrotti, 2013: 255)⁹²; desde el punto de vista de unidad geográfica, estos municipios son considerados como las demarcaciones centrales y con mayor influencia del espacio metropolitano; en conjunto perciben una población aproximada a un millón ochocientos cuarenta y dos mil habitantes para el 2015 (INEGI, 2015).

Una segunda delimitación, reconoce a un total de 12 municipios para la zona metropolitana⁹³; esta propuesta identifica el carácter regional de la metrópoli desde el punto de vista de su vocación económica y social, retomando aspectos relacionados con su dinámica demográfica; sus niveles de pobreza, marginación, desigualdad y desarrollo humano; así como de su calidad de vida y sus niveles de especialización y actividades económicas (COPLADEM, 2016)⁹⁴. bajo

⁹² Desde una perspectiva del patrón territorial metropolitano, la conurbación física se presenta por la delimitación de un continuo urbano, formado por uno o varios núcleos de mayor magnitud, que absorben o se conurban con una multitud de centros de población menores (Iracheta y Pedrotti, 2013). Para el caso de la ZMT los municipios son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012).

⁹³ Los municipios son: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Metepec, Mexicaltzingo, Chapultepec, Rayón, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Texcalyacac, Toluca y Zinacantepec (COPLADEM, 2012d).

⁹⁴ Esta delimitación reconoce a los mismos municipios planteados por el Programa Regional de Toluca del Gobierno del Estado de México (COPLADEM, 2012d).

esta perspectiva se identificaba para el 2015 a poco más de un milla seiscientos noventa mil habitantes para la metrópoli (INEGI, 2015).

En tercer lugar, al identificar criterios como el carácter urbano de los municipios que conforman la metrópoli y la conurbación física y funcional que conservan los mismos⁹⁵, desde un punto de vista geográfico y estadístico, la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI (2012) reconocen que la ZMT está integrada por 15 municipios⁹⁶, los cuales conservaban una población cercana a los dos millones ciento dieciséis mil habitantes (INEGI, 2015). Esta delimitación, al igual que la anterior, reconoce la relevancia que tienen los nueve municipios centrales, pero también, establece la influencia del área urbana sobre municipios exteriores y la constante interacción que se genera con éstos.

En un proceso de actualización de la delimitación de zonas metropolitanas en el país, la SEDATU el CONAPO y el INEGI (2017) proponen bajo los criterios analizados por la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI en el 2012, y añadiendo atributos de procesos de coordinación y planeación metropolitana, que la ZMT está conformada por 16 municipios⁹⁷, en donde se contempla una población aproximada a los dos millones doscientos dos mil habitantes⁹⁸.

Por otra parte, se establece una delimitación que reconoce a 22 municipios para la zona metropolitana⁹⁹; esta propuesta emitida por la *Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca* del Gobierno del Estado de México (2009)¹⁰⁰, considera que la metrópoli al interrelacionarse con su entorno, ejerce una influencia regional por área y por zona, la cual debe considerarse para facilitar la coordinación de los planes, programas y acciones con las diversas entidades gubernamentales que integran la metrópoli, así como de estas con la federación. Esta perspectiva reconoce la conurbación física de los nueve municipios, pero con trece de éstos con una relación funcional, lo que amplía la delimitación de la metrópoli y el

⁹⁵Desde una perspectiva funcional, se establece una dependencia entre los asentamientos de la periferia y el núcleo o ciudad central, que provoca intensos flujos y la definición de usos y funciones. Cuando el fenómeno es policéntrico, se establece una interdependencia funcional entre diversos núcleos que conforman la constelación metropolitana. Es decir, que sin existir conurbación física existen también flujos y relaciones locales y económicas (Iracheta y Pedrotti, 2013).

⁹⁶Los municipios son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012).

⁹⁷Los municipios son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán, Zinacantepec y Tenango del Valle (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017).

⁹⁸Esta delimitación es retomada por dependencias del gobierno estatal como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano o el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, para proponer el Sistema de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda de la entidad.

⁹⁹Los municipios incorporados en la declaratoria son: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec (GEM, 2009).

¹⁰⁰En 2016 se realiza una actualización a la declaratoria de zona metropolitana y reconoce a 15 municipios para la ZMT, congruentes con la propuesta de SEDESOL, CONAPO e INEGI del 2012, dejando a municipios como Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco, como parte de un nuevo conglomerado urbano la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco.

número de habitantes que contiene, llegando a contemplar a poco más de dos millones trescientos setenta mil para el 2015 (INEGI, 2015).

Como se observa, no se cuenta una delimitación consensada para la ZMT, ya que existen diferentes criterios que amplían o disminuyen el número de municipios que la conforman. Para establecer la delimitación más adecuada que tenga impacto en el entorno de gestión de la metrópoli, es necesario considerar al menos dos criterios básicos; por una parte, identificar el área urbana continua que corresponde a la superficie urbana que se constituye de acuerdo con la distribución de la ciudad central y su periferia edificada; y por otra, identificar a las unidades político-administrativas, que además de poseer características urbanas, mantengan una relación constante entre sí y el *área urbana* en el desarrollo de actividades sociales, culturales, políticas, económicas, entre otras¹⁰¹.

Para el caso de la ZMT las relaciones funcionales se establecen a partir de 2 áreas urbanas continuas, las cuales a su vez ejercen influencia sobre espacios urbanos satélites. La primera *área urbana* se refiere a la conurbación física que existe entre los municipios de Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocotlán, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec, que constituye el área urbana central y de mayor supremacía económica y poblacional; mientras que la segunda, se presenta en los municipios de Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco, Texcalyacac, Tianguistenco y Almoloya del Río. Estos dos espacios tienen una relación constante con municipios satélites como lo son Chapultepec, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Temoaya y Xonacatlán.

A partir de la identificación de las relaciones funcionales y del reconocimiento de las áreas urbanas, se establece que la delimitación de la metrópoli contempla a 22 municipios, esta perspectiva, además de identificar el carácter regional de la metrópoli y su influencia, asume una visión compartida de todo el conjunto urbano, lo que se ve reflejado en una toma de decisiones más integral para un sistema de gestión aplicado a la metrópoli.

Derivado del establecimiento de la delimitación de la ZMT, no se debe olvidar, que el municipio de Toluca representa el núcleo principal de supremacía económica, poblacional y político-administrativo respecto a los otros, ya que además de integrar el mayor porcentaje de la *población ocupada* en sectores económicos como el secundario y terciario, con porcentajes superiores al 27 y 70 por ciento, respectivamente; también contempla, a poco más del 36 por ciento de la población metropolitana (INEGI, 2015), lo cual se ve reflejado en la

¹⁰¹ Se profundiza sobre estos aspectos de delimitación en el Capítulo IV con el desarrollo de la propuesta metodología para establecer el umbral de actuación de la gestión metropolitana.

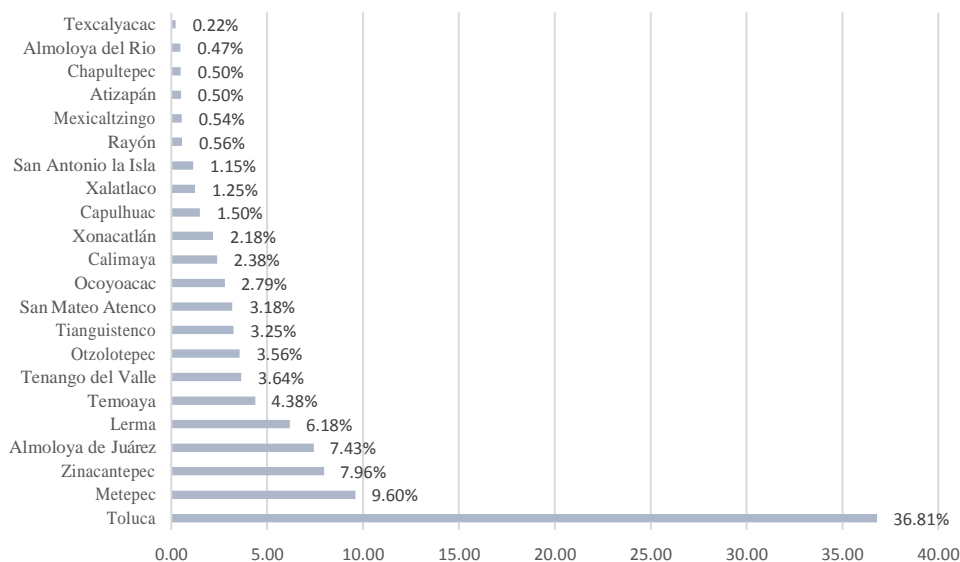
interdependencia e influencia que ejerce en toda el área metropolitana (véase tabla 23 y gráfica 1).

Tabla 23: Distribución de la población en la Zona Metropolitana de Toluca 1990-2015

Municipios	Población			
	1990	2000	2010	2015
Almoloya de Juárez	84,147	110,591	147,653	176,237
Calimaya	24,906	35,196	47,033	56,574
Chapultepec	3,863	5,735	9,676	11,764
Lerma	66,912	99,870	134,799	146,654
Metepec	140,268	194,463	214,162	227,827
Mexicaltzingo	7,248	9,225	11,712	12,796
Ocoyoacac	37,395	49,643	61,805	66,190
Otzolotepec	40,407	57,583	78,146	84,519
Rayón	1,026	9,024	12,748	13,261
San Antonio la Isla	7,321	10,321	22,152	27,230
San Mateo Atenco	41,926	59,647	72,579	75,511
Temoaya	49,427	69,306	90,010	103,834
Toluca	487,612	666,596	819,561	873,536
Xonacatlán	28,837	41,402	46,331	51,646
Zinacantepec	83,197	12,850	167,759	188,927
Almoloya del Río	6,777	8,873	10,886	11,126
Atizapán	5,339	8,172	10,299	11,875
Capulhuac	21,258	28,808	34,101	35,495
Tenango del Valle	54,789	65,119	77,965	86,380
Texcalyacac	2,961	1,997	5,111	5,246
Tiangustenco	42,448	58,381	70,682	77,147
Xalatlaco	14,047	19,182	26,865	29,572
Total	1,252,111	1,621,984	2,172,035	2,373,347

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010 y 2015); CONAPO (2010); Venancio (2016); y SEDATU, CONAPO e INEGI (2017).

Gráfica 1: Distribución porcentual de la población por municipio de la ZMT 2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015); y SEDATU, CONAPO e INEGI (2017).

De esta forma, se observa que producto de la compleja conformación que ha seguido la ZMT, se han configurado una serie de dificultades o problemas urbanos que afectan a los municipios de que conforman a la metrópoli, éstos van desde dificultades con el ordenamiento metropolitano, principalmente con contrariedades en la distribución de los usos de suelo; complicaciones con la accesibilidad y la movilidad, con dificultades en la distribución de la estructura vial y los sistemas de transporte; y problemas con los servicios e infraestructuras con las que cuenta la metrópoli, ya que no existe una adecuada cobertura de éstos.

3.2 Problemática urbana de escala metropolitana

La metropolización en la ZMT ha ocurrido al margen de un proyecto regional que establezca las posibilidades de urbanización de una forma adecuada, principalmente se ha conducido por acciones de gobierno con poca articulación y con una visión limitada del fenómeno. Como consecuencia, esta zona metropolitana enfrenta una severa crisis en al menos tres dimensiones: problemas de ordenamiento metropolitano; dificultades con la movilidad y accesibilidad; y deficiencias con los servicios, equipamiento e infraestructura.

Con referencia al ordenamiento metropolitano, se identifica que la actividad industrial ha generado un cambio fundamental en la distribución de la sociedad de la ZMT en el territorio, ya que los incrementos de población derivados de esta práctica, han producido que los municipios de la metrópoli presenten un crecimiento desarticulado (Aranda, 1998; Hoyos, 2005), por mencionar algunos casos, Toluca y Metepec, se distinguen por una importante incorporación de suelo rural para el desarrollo de la industria y fraccionamientos, y para usos habitacionales, comercio y servicios; Lerma y San Mateo Atenco también destacan por el uso industrial y habitacional; y en municipios como Ocoyoacac, Xonacatlán y Zinacantepec el crecimiento del área urbana se ha dado en menores proporciones privilegiando el uso habitacional (Rosas, 2004 en Marín, 2007: 107).

Por otra parte, aunque se cuenta con un alto porcentaje de usos de suelo agropecuarios con un elevado potencial en actividades agrícolas de riego intensivo, agricultura de temporal con humedad, explotación forestal de baja intensidad comercial y doméstica, y áreas sujetas a la conservación de suelos y usos pecuarios (COPLADEM, 2011), la metrópoli presenta la tendencia a extender el uso de suelo urbano en las áreas de vocación agrícola que la rodean (Gaspar, 2009), esto es permitido por el patrón de urbanización de la ciudad que presenta características de dispersión, es decir, es producido por la no densificación de la metrópoli, sin

orden o criterio urbanístico claro y predefinido, en donde no es posible distinguir los límites entre lo urbano y lo rural (Iracheta y Pedrotti, 2013: 260).

Desde finales de la década de los ochenta, la presión ejercida por el crecimiento demográfico y urbano con la consecuente demanda de suelo, ha inducido un ordenamiento metropolitano desequilibrado en la ZMT, en donde los usos del suelo más demandados se derivan de la interacción urbano-industrial, minimizando la posibilidad de un desarrollo ordenado y controlado (González, 2006). A ello se añade, que se han incorporado nuevas localidades al crecimiento urbano, originando problemas de acceso a los servicios básicos, deficiencias en la dotación de equipamiento, asentamientos irregulares en zonas de riesgo no aptas para el desarrollo urbano, delincuencia, congestionamientos viales, problemas ambientales y deterioro de la imagen de la metrópoli, así como sus centros de población (Marín, 2007: 107). Adicionalmente, una característica de la problemática urbana de la ZMT es la segregación socio espacial de la población, cada vez más notoria al constituirse en zonas con valores de suelo altos que propician un acceso selectivo y diferenciado al suelo urbano (Ribera, 2012). Lo anterior simboliza dificultad para establecer un ordenamiento adecuado de los usos y aprovechamientos del suelo, y con ello un mejor control del ordenamiento territorial. Se distingue que la forma de urbanización de la zona metropolitana dificulta la organización y funcionalidad de la metrópoli.

Por otra parte, en materia de accesibilidad y movilidad, se observan diversas problemáticas derivadas de la estructura vial de la ciudad y la implementación de sistemas ineficientes de transporte. La ZMT está integrada por un sistema vial caracterizado por ejes radiales con pocas vialidades primarias estructuradoras que comunican al centro metropolitano con el resto de área conurbada (COPLADEM, 2011). Estas vialidades, no están lo suficientemente interconectadas para hacer eficientes los viajes centro periferia, se observa la ausencia de vialidades concéntricas que faciliten la intercomunicación de las demarcaciones de la metrópoli (Gaspar, 2009).

Por otra parte, el sistema vial existente no está planificado concéntricamente, lo que se traduce en que la comunicación entre municipios conurbados de la periferia, no exista sin pasar necesariamente por el centro del municipio de Toluca. La insuficiencia de vialidades primarias provoca elevados índices de saturación; a lo que se añade la gran cantidad de vehículos de pasajeros y de carga que sólo cruzan la región hacia otros destinos (Guzmán, 2015).

Con ello adquiere relevancia el sistema de transporte público; el servicio metropolitano de transporte se presenta mediante unidades clasificadas como suburbano, que abarcan los veintidós municipios de la ZMT.

El sistema de transporte público ha generado diversas problemáticas, las cuales se asocian a la distribución y diseño de las rutas, la demanda del servicio, la regulación y control del mismo, y a la calidad con que se proporciona; algunos puntos a comentar son los siguientes: Se distingue que la mayor proporción de viajes del transporte público se dirigen al centro de la ciudad de Toluca (15%), la zona industrial Toluca-Lerma (15%), la zona de la terminal de autobuses (7%) y la ciudad universitaria (7%), con proporciones menores hacia otros puntos de la ciudad¹⁰². El hecho de que varios de los derroteros autorizados coincidan en vialidades del centro de la ciudad de Toluca, propicia que en algunas de ellas se concentren hasta 600 autobuses por hora, que sumados con los vehículos particulares, derivan en frecuentes congestionamientos vehiculares que a su vez ocasionan velocidades de recorrido muy bajas y poca capacidad para absorber tránsito adicional (Cárdenas, 2009).

Se identifican fallas en la regulación y control del servicio por parte de las instancias respectivas del gobierno, ya que se observa la existencia un creciente número de vehículos que operan de manera irregular, es decir, sin autorización, que prestan un el servicio de transporte en su modalidad tanto de autobús como de taxi colectivo¹⁰³ (Cárdenas, 2009; Guzmán, 2015).

Diversos conductores del transporte público transitan en las zonas de baja densidad vehicular a velocidades superiores a lo permitido, lo que generan numerosos percances. Las causas que originan este fenómeno están enmarcadas principalmente en la búsqueda de utilidad inmediata por parte de los prestadores del servicio (Cárdenas, 2009; Iracheta, 2009; Guzmán, 2015).

Un asunto grave, es que el servicio de transporte funciona en algunos casos fuera de la ley, lo que da como resultado que éste tipo de servicio se encuentre sobre el pago de impuestos y del cumplimiento de normas técnicas en cuanto al tipo y las características de los vehículos, lo cual se ve reflejado en la calidad del servicio (Cárdenas, 2009).

Con todo lo anterior, las deficiencias en el servicio provocan que el transporte no sea adecuado a las necesidades de la población, se considera que es poco accesible y consume un importante porcentaje del ingreso de la población; causan daños severos a la integridad física y psicológica de las personas; y en términos generales el servicio se constituye en un agravante de la precariedad en la vida urbana (Cárdenas, 2009).

Con referencia a los servicios públicos, se retoma el estudio que realiza Garrocho (2013); en él analiza la clasificación de los servicios básicos tradicionales (energía eléctrica, agua y

¹⁰² El crecimiento urbano ha generado un incremento en la demanda de viajes que oscilan entre 1, 020, 000 y 1, 600,000 viajes diarios, con 92 000 viajes en las horas de máxima demanda (Gaspar, 2009:107).

¹⁰³ Se estima que en la ZMT circulan alrededor de ochocientos autobuses y cerca de mil quietos taxis en esta situación.

drenaje) y la disponibilidad de los mismos en las metrópolis mexicanas; para ello se realiza una categorización de los 50 espacios urbanos más importantes de México (entre ellas está la ZMT) de acuerdo a datos proporcionados por el CONAPO¹⁰⁴.

Entre las aportaciones que se encuentran en el estudio, destaca la clasificación por desempeño en materia de disponibilidad del servicio, el resultado que arroja esta clasificación es el nivel de prioridad que requiere el mismo, es decir, la ciudad que se encuentre en un nivel de *prioridad alto*, requiere una atención mayor, en comparación con la que se encuentre en un nivel de *prioridad bajo*, ya que la disponibilidad del servicio será mayor en estos casos; así, la clasificación que se contempla propone cuatro niveles: prioridad alta; prioridad media alta; prioridad media baja; y prioridad baja¹⁰⁵.

En materia del servicio de *energía eléctrica*, la ZMT cuenta con una disponibilidad del servicio de 99.19 por ciento, lo que la clasifica como una metrópoli con prioridad alta de atención, es decir, es uno de los espacios urbanos que registra menor cobertura del servicio (Garrocho, 2013: 371).

Con relación al servicio de *agua potable*, se reconoce que la ZMT tiene una cobertura del 93.6 por ciento, esto la ubica como una metrópoli con prioridad media-alta, es decir, presentan una disponibilidad por debajo del promedio¹⁰⁶, lo cual expresa que aún no se tiene una cobertura adecuada del servicio (Garrocho, 2013: 387-389)¹⁰⁷.

Por otra parte, la disponibilidad del *drenaje* en la ZMT, tiene una cobertura de 94.30 por ciento, lo cual lo ubica como un servicio con prioridad media alta, es decir, presenta una disponibilidad por debajo del promedio¹⁰⁸, lo que quiere decir que no se tiene una cobertura adecuada del servicio (Garrocho, 2013: 424-426).

Adicionalmente se observa que la distribución espacial de los servicios, de acuerdo con el *Plan Regional Metropolitano del Valle de Toluca (2005)*, el área urbana de la metrópoli tiene una estructura física continua y concentrada al sur y centro, y discontinua y dispersa al norte,

¹⁰⁴ Cabe señalar que la delimitación de zona metropolitana que retoma Garrocho (2013) para Toluca es la proporcionada por SEDESOL CONAPO e INEGI (2012), en donde se retoman a 15 municipios para la metrópoli.

¹⁰⁵ Para el caso de la prioridad alta se van a considerar ciudades que registren una disponibilidad inferior al promedio menos una desviación estándar; en el caso de las ciudades con prioridad media alta se tomaran en cuenta aquellas que muestren una disponibilidad por debajo del promedio y se encuentren hasta la desviación estándar; para el caso de las ciudades con prioridad media baja, serán aquellas que estén por arriba del promedio en disponibilidad pero se encuentren hasta la desviación estándar; las ciudades que tengan prioridad baja serán las que tienen una disponibilidad por arriba del promedio más una desviación estándar.

¹⁰⁶ La categoría de prioridad media alta en el servicio de agua, tiene un rango de 90.26 a 94.85 por ciento, rango que considera el promedio y la desviación estándar.

¹⁰⁷ Es importante recordar que el servicio de agua es proporcionado por el municipio, esto significa que la provisión del agua depende y es operada por numerosos gobiernos, a esto se debe añadir, que en ocasiones existen organismos autónomos que realizan la distribución y operación del servicio, lo cual dificulta una cobertura adecuada del mismo.

¹⁰⁸ La categoría de prioridad media alta en el servicio de drenaje, tiene un rango de 94.09 a 96.32 por ciento, rango que considera el promedio y la desviación estándar.

representando esta última, un serio problema para la dotación de servicios y el ordenamiento de los asentamientos humanos.

En la parte sur del área urbana, la prestación y dotación de servicios ha generado los mejores niveles de bienestar social en contraste con el norte, donde su escasez ha provocado niveles de bienestar inferiores, el crecimiento y desarrollo de las industrias ha sido inhibido por el alto precio del suelo, especialmente sobre el corredor Toluca-Lerma (Iracheta, 2009).

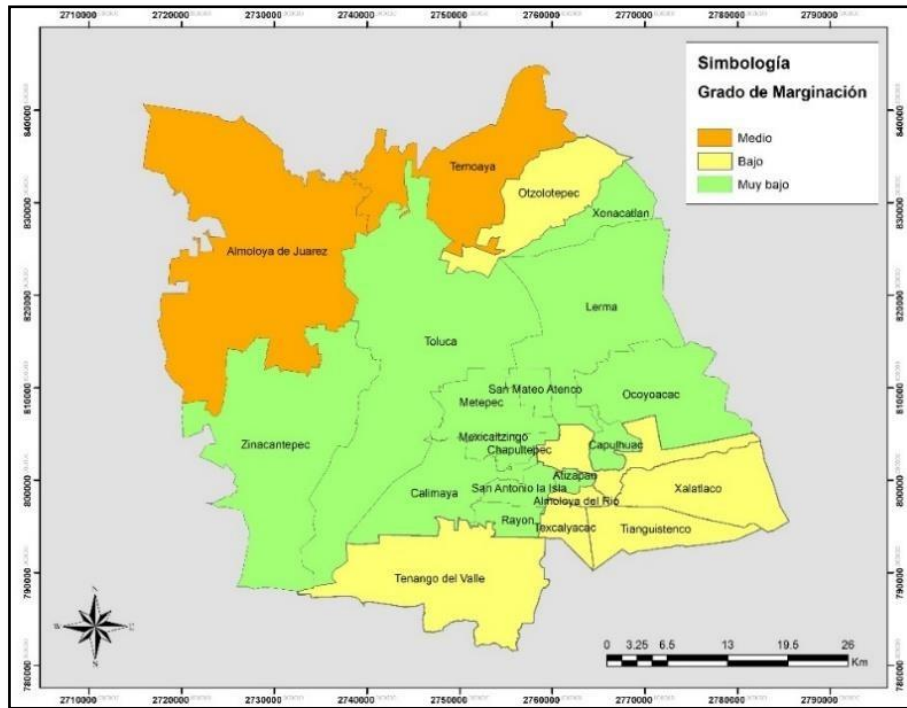
Con lo anterior, se distingue que parte de la problemática urbana de la ZMT tiene repercusiones e implicaciones en el ámbito social. Así, considerando el *Índice Marginación* de la zona metropolitana, se obtiene un promedio de -1.105, lo que ubica a la metrópoli en un grado de marginación bajo (CONAPO, 2015)¹⁰⁹.

En apariencia, este grado de marginación no representa un problema; pero si se observa de manera separada cada uno de los municipios que conforman la metrópoli se encuentran algunos contrastes, por ejemplo, los casos de Metepec y Temoaya, los cuales tienen un índice de marginación de -1.839 y -0.166, respectivamente, lo que los ubica en un grado de marginación muy bajo y medio. Esto quiere decir que, aunque se habla de una misma zona metropolitana, las oportunidades de desarrollo, acceso a los servicios básicos, a la educación y la a salud, no son los mismos en el territorio metropolitano, esto da cuenta de la heterogeneidad existente entre los municipios metropolitanos (CONAPO, 2015) (véase figura 7 y anexo 3).

De manera sintética, la problemática urbana la ZMT, está representada por reconocer importantes dificultades en el ordenamiento metropolitano, sobre todo con deficiencias en la regulación de los usos y aprovechamientos de suelo; y un inadecuado control de la dispersión en el crecimiento urbano, lo cual acelera su crecimiento y expansión. En materia de accesibilidad y movilidad, se distinguen serias problemáticas en la estructura vial, porque no se cuenta con una estructura que interconecte y haga eficientes los viajes centro periferia; además de que, con el sistema de transporte, se percibe que existen dificultades para proporcionar una adecuada calidad del servicio, mejorar el diseño de rutas y proporcionar una adecuada gestión del sistema.

¹⁰⁹ Para conocer el índice de marginación de la zona metropolitana se retoma el índice de marginación de los municipios que la conforman (22), el CONAPO realiza el cálculo de nueve indicadores socioeconómicos (los indicadores son: % población de 15 años o más analfabeta; % población de 15 años o más con primaria completa; % ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; % ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; % ocupantes en viviendas sin agua entubada; % viviendas con algún nivel de hacinamiento; % ocupantes en viviendas con piso de tierra; % población en localidades con menos de 5 000 habitantes; % población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos), de los cuales se determina el grado de marginación, estableciendo éste los rangos de: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto (Los límites inferior y superior que establecen para el índice de marginación son: muy bajo -2.34 a -1.24; bajo -1.24 a -0.70; medio -0.70 a 0.39; alto 0.39 a 0.94; muy alto 0.94 a 4.36).

Figura 7: Grado de marginación por municipio en la ZMT 2015



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2015).

Con referencia a los servicios e infraestructura, se dice que la ciudad no cumple con un estándar adecuado de cobertura de servicios, derivado principalmente de la heterogeneidad de los prestadores de servicios; la estructura de la metrópoli con patrones de dispersión; y la demanda creciente de la población. Todos estos elementos son resultado de la forma en la que se ha gestionado la metrópoli, por lo que es conveniente revisar el esquema de gestión metropolitana que ha implementado.

3.3 La gestión metropolitana en la Zona Metropolitana de Toluca

Para analizar la gestión de la ZMT es necesario conocer el marco jurídico, organizacional y los instrumentos que se utilizan para llevarla a cabo. Para ello se debe tener en cuenta que la gestión metropolitana que se ha adoptado, tiene su referente en las propuestas que se han desarrollado tanto por el gobierno estatal, como por los 22 gobiernos municipales.

3.3.1 Marco jurídico de gestión metropolitana en la ZMT

Considerando el contexto nacional de la normatividad federal mencionada en el capítulo anterior, referente a lo establecido por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; los gobiernos municipales y el estatal son responsables de incorporar el aparato jurídico de la ZMT; en lo que concierne al Gobierno del Estado de México se reconocen cuatro instrumentos normativos donde se menciona la necesidad de una coordinación metropolitana. En primer lugar, en la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (CPELSM), a través del título cuarto: *del poder público del Estado*, en sus artículos 61 y 77, se establece que entre las facultades y obligaciones de *la Legislatura*, están aprobar que los municipios del Estado puedan: a) coordinarse y asociarse para una mejor prestación de servicios públicos y el ejercicio de sus funciones; y b) que éstos integren zonas metropolitanas para la coordinación de planes, programas y acciones. Así como reconocer que entre las facultades del gobernador están las de planear, conducir, formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar los planes metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos deriven con apoyo de los ayuntamientos (GEM, CPELSM, 2003; Pérez, 2013; Vélez, 2015).

Por otra parte, en el Título quinto: *del poder municipal*, establece en sus artículos 122 y 126, la oportunidad de que los municipios participen en la planeación integral de las zonas metropolitanas, y previo acuerdo se realice la coordinación o asociación de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de funciones. También se indica que, en la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para la creación de comisiones al interior del mismo, en las que concurren y participen con apego a las leyes a las que se refiera. Asimismo, por medio del artículo 139, se plantea que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos (GEM, CPELSM, 2003; Pérez, 2013: 247; Vélez, 2015: 175; Carrera, 2017)¹¹⁰.

¹¹⁰ De manera específica sobre los aspectos metropolitanos, en la fracción II del artículo 139, se distingue que el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de los municipios deberán, en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado; b) integrar invariablemente el proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios; c) presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestarias necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos; d) regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas; e) suscribir convenios con la federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios o las realización de acciones en las materias determinadas por las comisiones metropolitanas; y f) publicar los acuerdos y convenios a que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos (GEM, CPELSM, 2003; Pérez, 2013; Vélez, 2015).

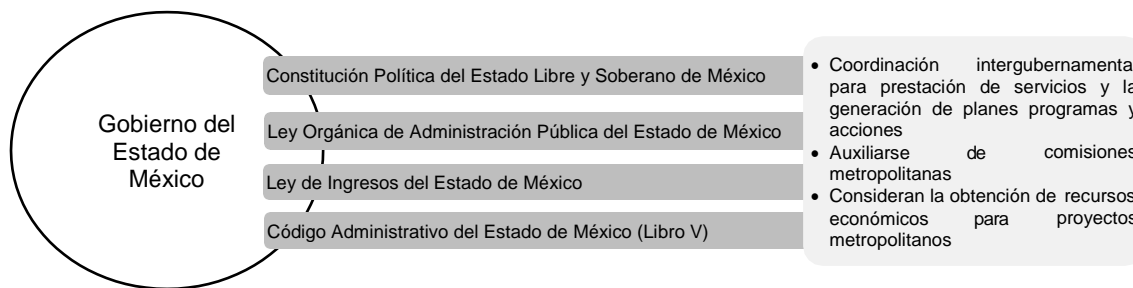
En segundo lugar, en la *Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México* (LOAPEM), que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado, en el artículo 5 se ha instrumentado la facultad de convenir entre la federación, otros estados y los municipios, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro tipo de beneficio común, para tratar los asuntos que deban resolverse en el territorio estatal, así como la concurrencia y coordinación de los municipios en el Estado (GEM, LOAPEM, 1981).

En tercer lugar, en la *Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2017*, se autoriza al titular del ejecutivo estatal para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y con base en lo previsto en el artículo 8 del *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, afecte ingresos estatales y en su caso, los que el Gobierno Federal autorice, para dar cumplimiento a los compromisos a cargo del gobierno del Estado en el marco de la *comisión ejecutiva de coordinación metropolitana* (GEM, Ley de Ingresos del Estado de México, 2016).

Por último, en el *Código Administrativo del Estado de México (CAEM)*, a través del *libro V*, referente al ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; en su capítulo cuarto: *de las conurbaciones y zonas metropolitanas*, en sus artículos de 5.27 a 5.30, se establece que el Estado y los municipios correspondientes, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo urbano de las conurbaciones o zonas metropolitanas que se presenten al interior del territorio estatal; el gobierno del Estado y los municipios deberán celebrar convenios de conurbación; con la aprobación del plan regional de la conurbación o zona metropolitana, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes de desarrollo urbano correspondientes, las reservas, usos, destinos y normas de aprovechamiento de áreas y predios involucrados; y promover la participación del Estado y los municipios, en la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales (GEM, CAEM, 2014).

Como se observa, desde el punto de vista de la legislación estatal, el tema de la gestión metropolitana se aborda promoviendo la coordinación de estancias gubernamentales en materia de prestación de servicios y en la planificación, programación y ejecución de acciones que conserven una perspectiva metropolitana; apoyándose en la conformación de comisiones que respeten la legislación estatal; y facilitando la obtención de recursos económicos por diversas partidas presupuestales. Todo ello promovido por el gobernador del Estado, quien buscará apoyar a los ayuntamientos para lograr objetivos de alcance metropolitano.

Figura 8: Marco jurídico de gestión metropolitana del Gobierno del Estado de México



Fuente: Elaboración propia

Desafortunadamente, lo establecido por la legislación estatal deja ver que todavía no existe una obligatoriedad en el proceso de coordinación metropolitana, ya que se observa que solo se acota a la promoción, o bien, el apoyo de algunas acciones que se dirijan a facilitar la asociación entre municipios, sin que exista una directriz trazada para implementar estrategias y proyectos. Además, aunque se establece la posibilidad de contar con recursos económicos y técnicos para apoyar a los ayuntamientos, no se explica cómo habrán de complementarse con el proceso de coordinación metropolitana, dejando a criterio poco claro cómo serán utilizados¹¹¹.

Un aspecto relevante a mencionar con el marco jurídico estatal de la gestión metropolitana, es que, aunque no se menciona de manera explícita algún principio de la gobernanza metropolitana, de acuerdo a lo establecido por la legislación, la gobernanza está presente al identificar dos criterios específicos; por una parte, la multiplicidad de actores que participan en el proceso de coordinación metropolitana, sobre todo cuando se refiere a los diferentes órdenes de gobierno que llevan a cabo esta práctica (federal, estatal y municipal). Y por otra, el hecho de considerar destinar recursos económicos para desarrollar proyectos de índole metropolitano, es parte de lo que se podría considerar como una *reforma administrativa*, que otras metrópolis no consideran. Cabe señalar que estos atributos no podrían ser considerados como un sistema de gobernanza integral; por el momento, solo son elementos que inducen a la adopción de un esquema de gestión con esta perspectiva.

¹¹¹ Un aspecto adicional a destacar con la legislación estatal, es que desde el punto de vista de la Ley de Planeación de del Estado de México y Municipios (2001), no se considera a la dimensión metropolitana para realizar planes y programas orientados a la coordinación metropolitana, este planteamiento hace que exista una debilidad sobresaliente en la incorporación de estrategias de desarrollo para la ZMT, ya que no existe una propuesta concreta para atender y diseñar propuestas para este ámbito (GEM, 2001).

Por su parte, en el ámbito municipal, la mayoría de los bandos de gobierno de los 22 municipios que integran la metrópoli ¹¹², establecen que para exista un mejor ejercicio de las funciones municipales, se debe contemplar una visión metropolitana. Esta perspectiva se asume distinguiendo la posibilidad de un proceso de coordinación entre municipios, y entre los diferentes órdenes de gobierno; participando con organismos que promuevan la gestión metropolitana; diferenciando materias específicas para la generación de convenios, programas, planes y acciones gubernamentales; colaborando en la formulación de sistemas de financiamiento; y promoviendo la participación ciudadana en acciones gubernamentales de índole metropolitana (véase tabla 24).

De esta forma, se observa que un aspecto a destacar entre la mayor parte de los municipios (14 de los 22 municipios), es la posibilidad de auxiliarse de comisiones, consejos, comités, direcciones, unidades de apoyo y organizaciones sociales representativas, para el desempeño de funciones en materia metropolitana (véase tabla 24)¹¹³.

Asimismo, algunos municipios (8 de los 22 municipios) prestan atención a apoyar mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades federales, estatales y municipales para la atención de la problemática común de la ZMT; así como participar en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana, promoviendo la suscripción de convenios metropolitanos en las materias de desarrollo urbano y rural; ordenamiento territorial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte alternativo; movilidad y accesibilidad universal; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; ciencia y tecnología; seguridad pública; ciclovías; ciclocarriles; comercio; y regulación sanitaria (6 de los 22 municipios) (véase tabla 24).

Entre los criterios que tiene menor reconocimiento en el tema de la coordinación metropolitana por parte de los municipios, es el de colaborar en el diseño de políticas integrales y fondos económicos; y fomentar la participación de los vecinos del municipio en programas y acciones de naturaleza metropolitana (3 de los 22 municipios) (véase tabla 24).

Algo a destacar es que, municipios como Toluca, Otzolotepec, Metepec y Zinacantepec, desde el 2012 son demarcaciones que contemplan una perspectiva de gestión metropolitana más integral, ya que de los 13 criterios identificados que contemplan los municipios para esta práctica, ellos consideran entre 9 y 6 de estos criterios. También es importante señalar que existen municipios que no incluyen ningún aspecto que se relacione con la gestión de la

¹¹² Los Bandos Municipales contienen las normas de observancia general que requiere el gobierno y la administración pública municipal, y son actualizados cada año, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

¹¹³ El período que se revisó de los Bandos Municipales es de 2012 a 2018.

metrópoli, tal es el caso de los municipios de Almoloya de Juárez y Tianguistenco (véase Anexo 4).

Tabla 24: Contenido de los Bandos Municipales de la ZMT en materia de gestión metropolitana 2013-2018

Descripción de los Bandos Municipales	No. de Municipios
Auxiliarse de comisiones, consejos, comités, direcciones, unidades de apoyo, organizaciones sociales representativas y demás agrupaciones, para el desempeño de funciones de asuntos metropolitanos	14
Apoyar mecanismos de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales para la atención de la problemática común de la ZMT	8
Participar en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana	7
Promover la suscripción de convenios metropolitanos en las materias de desarrollo urbano y rural; ordenamiento territorial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte alternativo; movilidad y accesibilidad universal; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; ciencia y tecnología; seguridad pública; ciclovías; ciclocarriles; comercio; y regulación sanitaria	6
Elaborar estudios para apoyar las actividades con enfoque metropolitano que realice la administración pública municipal	5
Implementar programas sectoriales definidos y articulados, de naturaleza metropolitana	5
Promover la suscripción de convenios con los municipios con los que se tienen conflictos limítrofes	4
Participación y colaboración con los gobiernos federal, estatal y municipales en la elaboración y formulación de los planes de desarrollo metropolitano, así como en la emisión de opiniones y dictámenes en el diseño de mecanismos de coordinación	4
Elaborar los programas anuales de obras públicas de conformidad con las prioridades, objetivos y lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Federal y Estatal, y los Planes Metropolitanos	4
Participar en eventos a nivel municipal, regional, metropolitano, estatal, nacional e internacional	4
Atender las disposiciones emanadas de la legislación estatal en materia de desarrollo metropolitano	3
Colaborar en el diseño de políticas integrales y fondos económicos, que tiendan a solucionar los problemas metropolitanos	3
Fomentar la participación de los vecinos del municipio en programas y acciones de naturaleza metropolitana	3

Fuente: Elaboración propia con base en los Bandos Municipales de los veintidós municipios que conforman la Zona Metropolitana de Toluca en un periodo de 2012 a 2018.

Nota: La composición de la columna de marco regulatorio de los Bandos Municipales extrae rasgos generales del contenido de los bandos, es decir, no necesariamente están mencionados explícitamente como se encuentra en estos instrumentos.

Desde el punto de vista de la gobernanza metropolitana, al igual que en el caso de la legislación estatal, este aspecto no se menciona en los Bandos Municipales, pero se infieren algunos criterios que podrían promover esta perspectiva; el primero, tiene que ver con la participación de los diferentes órdenes de gobierno en el proceso de coordinación metropolitana, el cual es complementado por la posibilidad de incorporar a los procesos de coordinación a organismos no gubernamentales; y en segunda instancia, se identifica que bajo la óptica de algunos municipios, se implementa la participación ciudadana para la toma de decisiones (véase anexo 4).

Con base en lo anterior, se observa que existe poca claridad para entender lo que requiere un sistema de gestión metropolitana por parte de los municipios, aunque existen varias acciones que inducen a crear organismos, promover la coordinación intergubernamental, facilitar la planeación metropolitana, promover la suscripción de convenios, y participar en los órganos

de coordinación en conjunto con la participación social; el porcentaje de municipios que considera estos atributos de manera más integral es muy reducido.

En síntesis, se reconoce que el fenómeno metropolitano está reconocido en algunos marcos jurídicos (sobre todo del ámbito estatal), pero que no existe claridad para establecer las atribuciones de carácter metropolitano; sólo se establece la posibilidad de asociación desde una perspectiva voluntarista, y se reconocen algunas facultades que podrían regularse en el ámbito del desarrollo urbano y la planeación, sin que se logren establecer directrices claras para vincularse con otros componentes de gestión, sobre todo con los organismos creados para ésta.

3.3.2 Marco organizacional de la gestión metropolitana en la ZMT

Con referencia al marco organizacional, una de las practicas que cobró relevancia hasta hace algún tiempo, es que se contaba con una instancia gubernamental en el ámbito estatal que ejecutaba algunas acciones de coordinación metropolitana, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET)¹¹⁴, la cual tenía el objetivo de ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación metropolitana, a través de proponer, coordinar y promover ciertas acciones y asuntos a esta escala¹¹⁵.

En la actualidad, la mayor parte de las funciones que realizaba esta dependencia transitaron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SDUMEM), la cual tiene por objetivo, dirigir todas aquellas actividades encaminadas a la planeación, coordinación e instrumentación del desarrollo urbano y vivienda, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en la entidad (GEM, SDUMEM, 2015).

La SDUMEM por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano (SDM), contempla los siguientes asuntos que tienen que ver con la gestión metropolitana: participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano en la que se traten asuntos sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; ampliar y fortalecer los mecanismos de

¹¹⁴ Actualmente no se encuentra en operación.

¹¹⁵ Entre las funciones principales que desarrollaba la SEDEMET se encontraban: 1) coordinar la ejecución de acciones orientadas a la oportuna atención de los asuntos de carácter metropolitano; 2) proponer proyectos y lineamientos para la operación de las comisiones metropolitanas; 3) coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas; 4) establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias de la *administración pública estatal*; 5) promover medidas orientadas al fortalecimiento de las acciones de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, en asuntos de carácter metropolitano; 6) coordinar la ejecución de estudios, investigaciones y propuestas que permitan orientar las acciones que llevan a cabo las dependencias y organismos auxiliares de la *administración pública estatal* en las zonas metropolitanas de la entidad; 7) promover acciones de coordinación con el gobierno de la Ciudad de México y con los municipios del Estado de México, para realizar acciones que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos; 8) identificar, promover, diseñar e instrumentar acciones y estrategias orientadas a establecer esquemas de concertación y enlace con instancias municipales y estatales en asuntos de carácter metropolitano; 9) promover y coordinar la asesoría a los ayuntamientos de los municipios conurbados con la Ciudad de México, para orientarlos en temas y asuntos de carácter metropolitano (GEM, SEDEMET, 2014).

coordinación con los gobiernos federal, de la Ciudad de México, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados; promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, las acciones, programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas; convocar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, a participar directamente en alguna comisión metropolitana cuando así resulte necesario; coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que los programas y acciones de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM), a través de un enfoque metropolitano; fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación para planear los trabajos de las comisiones metropolitanas; coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia; promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados; realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la administración pública estatal en las zonas metropolitanas de la entidad, así como de aquéllas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas; asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano; y fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos (GEM, SDUMEM, 2015).

Con la transición de la SEDEMET a la SDUMEM las facultades y atribuciones en materia metropolitana se incrementaron, vinculando el tema no sólo a cuestiones de coordinación y asociación, sino también, a dirigirlo a otras áreas del desarrollo urbano, como son los asentamientos humanos y la vivienda. Asimismo, también es evidente, que se amplían el número de actores que participan en el proceso de coordinación metropolitana, además de las dependencias gubernamentales estatales y municipales, se incorpora a los organismos auxiliares, fideicomisos públicos y posibilidad de llevar a cabo la participación ciudadana.

Si bien podría pensarse que el complementar estas facultades al esquema de gestión metropolitana por parte la SDUMEM, es un atributo que incrementa el desarrollo metropolitano de la entidad; tal situación genera algunos riesgos al combinar varias materias a atender por una sola secretaría; es decir, el tema de la coordinación metropolitana se puede establecer como un aspecto que pasa a segundo término y no desarrollarse de la mejor manera posible,

al no considerarse como prioritario; esta aseveración cobra sentido si se distingue que, en su mayoría, las actividades que potencialmente realiza la secretaría en materia de coordinación metropolitana, asumen una perspectiva consultiva, en disminución de su capacidad ejecutiva; de esta forma, al no contar con una obligatoriedad para ser consideradas, pueden ser o no tomadas para el desarrollo de diversas actividades y acciones por parte de esta dependencia. Por su parte, en el ámbito municipal son pocos los ayuntamientos que contemplan dentro de su organización alguna dependencia o área encargada de asuntos metropolitanos, tan solo 7 de los 22 que conforman la metrópoli, tratan de incorporar esta perspectiva, aunque vinculándola, en la mayoría de los casos, a otras actividades gubernamentales de los ayuntamientos (véase tabla 25).

Entre las atribuciones que se destacan por parte de estos organismos se encuentran: a) promover, coordinar y evaluar los compromisos metropolitanos previstos en los planes municipales de desarrollo (municipios de Metepec y Toluca); b) fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano (municipios de Ocoyoacac y Tianguistenco); c) vigilar los aprovechamientos de los usos del suelo y el inventario de bienes inmuebles del catastro (municipio de Rayón); d) planear, coordinar e instrumentar el desarrollo urbano y vivienda (municipio de San Mateo Atenco); y e) proponer estrategias para la coordinación e integración intermunicipal en los asuntos metropolitanos (municipio de Zinacantepec) (véase tabla 25).

Tabla 25: Organismos municipales orientados a la gestión metropolitana en la ZMT

Periodo de Gobierno 2013- 2015		Periodo de Gobierno 2016- 2018	
Municipio	Dependencia	Municipio	Dependencia
Zinacantepec	Dirección de Desarrollo Económico, Metropolitano y Rural Sustentable	Tianguistenco	Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano
San Mateo Atenco	Dirección de Desarrollo Metropolitano,	Metepec	Dirección de desarrollo urbano y metropolitano
Rayón	Dirección de Desarrollo Urbano, Catastro y Asuntos Metropolitanos	Ocoyoacac	Jefatura de Asuntos Jurídicos y Metropolitanos
Toluca	Instituto Municipal de Planeación, Unidad de Coordinación Metropolitana	Rayón	Dirección de Desarrollo Urbano, Catastro y Asuntos Metropolitanos
		San Mateo Atenco	Dirección de desarrollo urbano, metropolitano y medio ambiente
		Zinacantepec	Dirección de Desarrollo Metropolitano
		Toluca	Dirección de Desarrollo Urbano: Unidad de Coordinación Metropolitana

Fuente: Elaboración propia con base en las estructuras orgánicas municipales de los municipios de la ZMT.

Algo a destacar con los organismos creados a nivel municipal para atender cuestiones metropolitanas, es que, tan solo uno de los de los seis municipios identificados, conserva una

dependencia que se dedica a la coordinación metropolitana de manera directa (Zinacantepec), los otros cinco combinan esta actividad con otras acciones en diversas materias; esta condición, y la ausencia de organismos por parte los demás municipios que integran la metrópoli (16 municipios), generan que realmente no exista una forma de ejecutar y llevar a cabo la coordinación metropolitana, además de que tampoco se perciba una comprensión de las necesidades que demanda el fenómeno metropolitano.

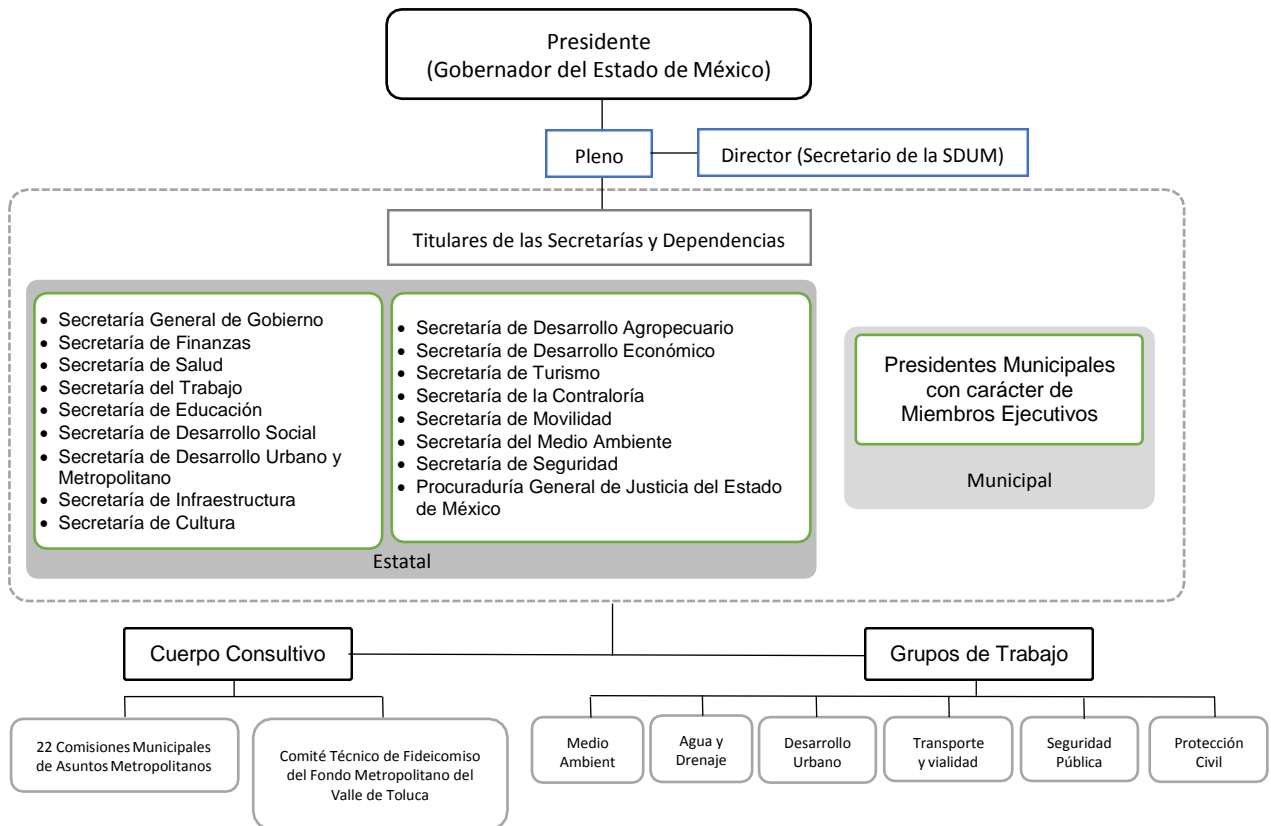
Asimismo, se distingue que el problema que históricamente han reconocido los municipios en cuanto a la continuidad de proyectos y políticas gubernamentales, cuando se presenta un cambio de administración en los ayuntamientos (Cabrero, 2003); para la práctica de la gestión metropolitana, en cuanto a la generación de organismos se refiere, a resultado problemática, ya que se observa que, tan solo en las dos últimas administraciones (de 2012 a 2015 y de 2015 a 2018), municipios que contemplaban estos organismos, ahora ya no los tienen o pasaron a ser instancias de mejor jerarquía en el organigrama gubernamental (municipio de Toluca); y que algunos que si continuaron implementado estas dependencias, ahora asumen otras atribuciones que anteriormente no cumplían (véase tabla 25).

Como parte de un esfuerzo conjunto entre los gobiernos municipales y el estatal, se ha incorporado la figura del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT), el cual plantea, coordinar y ejecutar las acciones y los problemas comunes que presentan los municipios de la zona metropolitana (Iracheta 2009)¹¹⁶. En el CECMVT participa el gobernador del estado y los titulares de las dependencias del poder ejecutivo estatal, en conjunto con los representantes de los municipios participantes (generalmente sus presidentes), los cuales forman grupos de trabajo en diversas materias, apoyando su actividad con un cuerpo consultivo (SEDEME, 2014) (véase figura 9)¹¹⁷.

¹¹⁶ Los temas que son considerados son: el medio ambiente, desarrollo urbano, agua, drenaje, salud, desarrollo económico, seguridad pública y procuración de justicia, protección civil, abasto, transporte y vialidad, recolección y depósito final de residuos y desechos sólido, turismo, cultura, educación, identidad mexiquense (Iracheta 2009; GEM, 2014).

¹¹⁷ Los cuerpos consultivos están formados por comisiones municipales, ésta tiene el objetivo de ser el mecanismo de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno estatal y municipal; para la atención de los asuntos temáticos (GEM, 2014).

Figura 9: Estructura del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca



Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta (2009) y Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México (2014).

Entre los proyectos que se han formulado por parte de los grupos de trabajo del CECMVT para promover el desarrollo metropolitano se encuentran:

- a) Seguridad pública: implementar un programa de intercomunicación entre las áreas de seguridad pública de los municipios de la ZMT, con el área de seguridad pública del gobierno del Estado de México; poner en funcionamiento del teléfono de emergencias 066 en toda la región metropolitana; garantizar el intercambio de información delictiva entre los municipios y el Gobierno del Estado; y aplicar operativos conjuntos de seguridad pública en el territorio de la ZMT.
- b) Desarrollo urbano: promover el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, para su estricto cumplimiento por parte de los municipios, respetando los usos del suelo; y establecer los programas necesarios para mantener las reservas territoriales.
- c) Transporte y vialidad: evaluar la construcción de libramientos metropolitanos en zonas estratégicas; evaluar la modernización e incrementar la cobertura de las vías rápidas que atraviesan los municipios de la ZMT; evaluar la conservación y en su caso

ampliación de carreteras federales y estatales que intercomunican a la ZMT; evaluar la elaboración de proyectos ejecutivos de sistemas de transporte público masivo para las zonas estratégicas de la ZMT; promover el establecimiento de terminales y centro de transferencia para el transporte foráneo; facilitar el reordenamiento del transporte público para propiciar la movilidad urbana en la ZMT; implementar el prepago en el transporte público para lograr seguridad y calidad a los usuarios; impulsar la renovación del parque vehicular del transporte público en la ZMT; y buscar la capacitación permanente a conductores del transporte público.

- d) Protección civil: elaborar el atlas de riesgos para la ZMT; instrumentar canales de comunicación y de apoyos en casos de siniestros en la ZMT; e impulsar la creación e instalación de una estación de bomberos metropolitana para la ZMT.
- e) Ambiente: impulsar la instalación de rellenos sanitarios en la ZMT, así como procedimientos modernos de tratamiento de la basura; promover el cuidado de la calidad del aire en la ZMT; realizar el saneamiento de presas y ríos de la ZMT; e impulsar un programa permanente de reforestación en las áreas naturales protegidas, dentro de la ZMT.
- f) Agua y Drenaje: elaborar un programa de saneamiento del río Lerma; programa de reúso del agua tratada en el área urbana de la ZMT; instalación de estaciones climatológicas en la cuenca del río Lerma; elaboración del catastro de redes de agua potable y drenaje de los municipios de la ZMT; realizar el anteproyecto de abastecimiento de agua potable a la ZMT, a través de la potabilización del agua de lluvia de la presa Ignacio Ramírez; planeación del drenaje semiprofundo de la ZMT; y promover campañas de limpieza de colectores, ríos y canales en la ZMT (GEM, 2014).

Lo que se dice con relación al CECMVT es que, aunque se busca la relación intergubernamental de los diferentes órdenes de gobierno de la metrópoli, éstos tienen la libertad de participar o no en los procesos de coordinación metropolitana, asumiendo un criterio voluntarista; también, se reconoce, que al igual que en el caso de la SDUMEM, las acciones y proyectos que se pretenden realizar a través de esta figura, todavía no alcanzan a tener una expresión ejecutiva en el entorno de gestión de la metrópoli, quedando solo como sugerencia o bien evaluaciones, con capacidades consultivas.

Como parte de otro esfuerzo de trabajo conjunto entre dependencias del gobierno estatal para promover ejercicios de coordinación metropolitana y ampliar la información disponible en materia de datos estadísticos, indicadores e información urbana, metropolitana y de vivienda, la SDUMEN y el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del

Estado de México (IGCEM), han conformado el Sistema Estatal de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda (SEIUMV), el cual tiene el objetivo de integrar un solo Sistema de Información Geográfica, los datos relacionados con el desarrollo urbano, el suelo y vivienda y los aspectos metropolitanos (GEM, 2018).

En lo que respecta a las cuestiones metropolitanas, el SEIUMV ha configurado el Sistema Estatal de Información Metropolitana (SEIM), el cual propone crear una Plataforma Estatal de Información (PEIM), para concentrar y disponer datos estadísticos e indicadores de las zonas metropolitanas del Estado de México (entre las que se encuentra la ZMT), agrupados en seis dimensiones: socio-demográficos, territorial y urbano, medio ambiente y cambio climático, infraestructura y equipamiento, económico y seguridad; lo que se pretende con esta plataforma es facilitar la consulta, el análisis, estudios y proyectos, que orienten la planeación integral para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano metropolitano sostenible (GEM, 2018a)¹¹⁸.

Aunque se encuentra en su fase inicial, con el desarrollo de este sistema de información se vislumbra un estado más comprensivo del entorno metropolitano y de las dimensiones que alcanza su gestión, apoyando la implementación de políticas públicas y la posibilidad de potenciar las oportunidades que incidan en el desarrollo de las personas que habitan estos espacios.

Con base en lo anterior, se afirma que las estructuras y organismos creados para llevar a cabo la gestión metropolitana de la ZMT, tanto por parte del gobierno estatal como de los gobiernos municipales, todavía no cuentan con los suficientes insumos para promover una coordinación metropolitana integral; son pocos los municipios que contemplan una dependencia que se vincule al tema metropolitano, identificando una función poco clara, ya ésta se asocia a otras áreas, como es el desarrollo económico, el desarrollo urbano, la obra pública y los servicios públicos, lo cual no permite especificar el marco de actuación de la escala metropolitana. Desde el ámbito estatal, se promueve la participación de los municipios y el Estado para algunas materias de índole metropolitano, pero se aprecia que persiste una perspectiva voluntarista de participación, y que no se establecen acciones concretas para el proceso de gestión metropolitana.

3.3.3 Instrumentos de gestión en la ZMT

Para realizar cualquier actividad de coordinación metropolitana, es necesario la implementación de componentes que faciliten el accionar de la gestión, y que se materialicen

¹¹⁸ La plataforma del SEIM se encuentra en proceso de construcción por lo cual su información se considera limitada.

en proyectos concretos; por una parte, se considera indispensable contar con los recursos económicos necesarios para apoyar la ejecución de planes, programas y acciones, contando con un sistema de financiamiento; y por otra, elaborar las estrategias que permitan alcanzar metas para impulsar el desarrollo metropolitano con un sistema de planeación.

3.3.3.1 Financiamiento

La forma de financiamiento que tienen las metrópolis para llevar a cabo acciones públicas es por medio del Fondo Metropolitano federa. La ZMT ha participado en la asignación de recursos por parte de esta forma de financiamiento a partir de 2010¹¹⁹. De esta forma se observa que desde el comienzo de la obtención de recursos, la metrópoli ha incrementado su asignación de los mismos, pasando de 111 millones de pesos en 2010 hasta 130 millones en el 2017; aunque se percibe que éste no ha sido su mayor ingreso, ya que en años como 2015 o 2016 había alcanzado hasta 418 millos de pesos, tal situación se debe a que, de manera general, los recursos del Fondo Metropolitano han disminuido para el 2017, tan solo en el año anterior se contaba con casi siete mil millones más que lo que se asignó para este año (véase tabla 26).

Tabla 26: Recursos asignados a la ZMT del Fondo Metropolitano

Conceptos	Años							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos del Fondo Metropolitano	7,455	7,846	8,331	8,616	9,943	10,381	10,400	3,240
Recursos asignados a la ZMT	111	133	350	350	404	418	418	130
% con relación al total de los fondos metropolitanos	1.49	1.70	4.20	4.07	4.07	4.03	4.02	4.02

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 a 2017.

Nota: Los campos de recursos del Fondo Metropolitano y recursos asignados a la ZMT están representados en millones de pesos.

Los recursos del fondo se destinaron a seis tipos de acciones o proyectos que estipulan los lineamientos de operación del mismo: a) elaboración de planes y programas¹²⁰; b) elaboración de proyectos ejecutivos¹²¹; c) inversión en infraestructura y equipamiento¹²²; d) desarrollo de

¹¹⁹ En ese año se contemplaban 32 zonas metropolitanas para la distribución de los recursos (Moreno, 2010), actualmente, son 47 metrópolis las que participan en el fondo (CDHCU, 2017).

¹²⁰ Se refiere a la elaboración y actualización de planes y programas en materia de desarrollo regional, urbano y de movilidad no motorizada en el ámbito territorial metropolitano y para el ordenamiento de los asentamientos humanos.

¹²¹ Hace referencia a la elaboración de proyectos ejecutivos, análisis costo-beneficio, análisis costo-eficiencia, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, así como estudios técnicos.

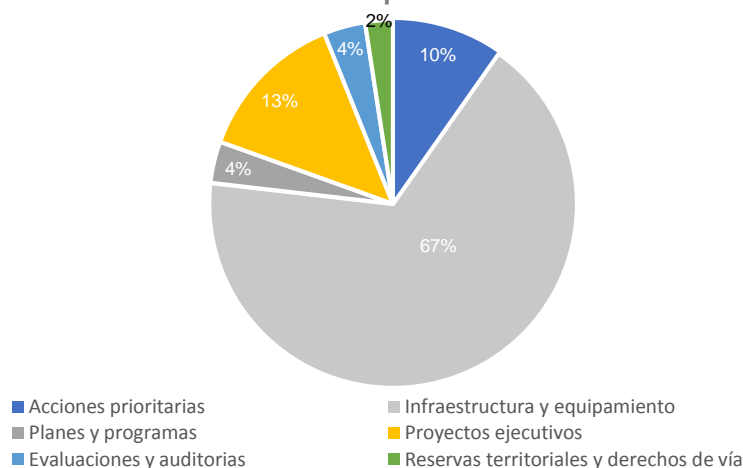
¹²² Se refiere a la inversión en infraestructura pública y su equipamiento en materia de: transporte público, infraestructura hidráulica, servicios públicos, entre otros.

acciones prioritarias¹²³; e) adquisición de reservas territoriales y derechos de vía¹²⁴; y f) realización de evaluaciones y auditorías (SHCP, 2017)¹²⁵.

De los seis tipos de acciones, la que tiene mayor número de proyectos realizados desde la incorporación de la ZMT en la asignación de recursos por esta vía, es la referente a la *inversión en infraestructura y el equipamiento*, logrando concentrar el 67 por ciento del total de los proyectos realizados con este recurso; principalmente se han destinado a obras y proyectos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura vial e hidráulica.

También se menciona que el recurso se ha dirigido a realizar *proyectos ejecutivos* y el *desarrollo de acciones prioritarias* con el 13 y 10 por ciento respectivamente; apoyando la ejecución de proyectos relacionados con la infraestructura hidráulica (véase gráfica 2 y anexo 5).

Gráfica 2: Distribución porcentual de los proyectos realizados con el Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente: Elaboración propia con base en Catálogo de Proyectos del Fondo Metropolitano del Valle de Toluca de 2010 a 2016 de la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

Las acciones a las que menos se le presta atención para el aprovechamiento de los recursos, es a la adquisición de reservas territoriales o derechos de vía, y en la realización de evaluación y auditorías de los proyectos, ya que solo se contempla el 2 y el 4 por ciento del total de las acciones realizadas con los recursos del fondo (véase gráfica 2 y anexo 5).

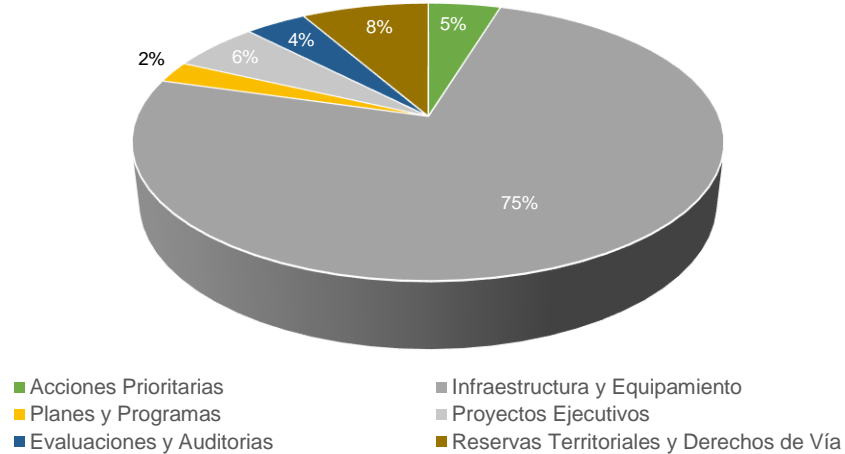
¹²³ Hace referencia al desarrollo de acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente, y el impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico de las zonas metropolitanas.

¹²⁴ Se utiliza para la adquisición de reservas territoriales y derechos de vía para la realización de obras, proyectos y acciones para el desarrollo de las zonas metropolitanas

¹²⁵ Se utiliza para Realizar evaluaciones y auditorías externas de la aplicación, destino, ejercicio y resultados alcanzados con los recursos otorgados con cargo al Fondo.

Con referencia al rubro en el cual se ha invertido mayor porcentaje de recursos, destacan los proyectos de infraestructura y equipamiento, así como la adquisición de reservas territoriales y derechos de vía, destinándole un 75 y 8 por ciento respectivamente del total de los recursos disponibles para la ZMT. El rubro en el cual se invirtió menos porcentaje de recursos es en el de realización de evaluaciones y auditorias, con tan solo el 4 por ciento (véase gráfica 3).

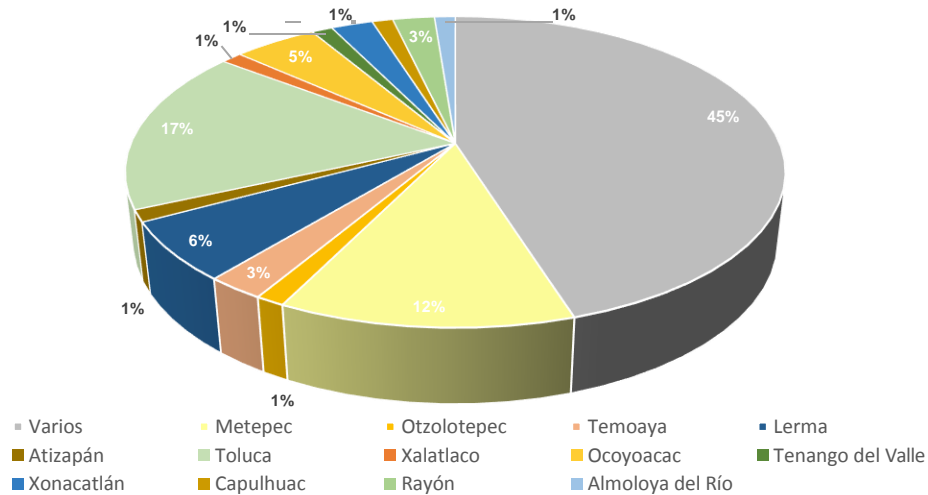
Gráfica 3: Distribución porcentual de los recursos asignados a los proyectos del Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente: Elaboración propia con base en datos de catálogo de proyectos del Fondo Metropolitano del valle de Toluca de 2010 a 2016 de la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

De acuerdo con la cobertura de los proyectos realizados, se observa que la mayoría de éstos se destinaron a beneficiar a más de un municipio de la ZMT, logrando consolidar un 45 por ciento del total de los proyectos que asumen una perspectiva en donde se ven beneficiados dos o más municipios por proyecto. Asimismo, se distingue que de los 22 municipios que conforman la zona metropolitana, solo 13 participan en la obtención de financiamiento por parte del fondo; los municipios que mayor porcentaje de proyectos han realizado con recursos del fondo son Toluca y Metepec con el 17 y 12 por ciento respectivamente (véase gráfica 4 y anexo 5).

Gráfica 4: Distribución porcentual de la participación municipal en la obtención de recursos del Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente: Elaboración propia con base en datos de catálogo de proyectos del Fondo Metropolitano del valle de Toluca de 2010 a 2016 de la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

Uno de los principales problemas que se perciben con el manejo de los recursos del fondo, es que se observa que los proyectos realizados en la metrópoli no corresponden a proyectos de carácter metropolitano, sino más bien a proyectos de carácter municipal o bien estatal, que no corresponden a las necesidades de todo el conjunto urbano, esto permite reconocer que los recursos asignados no son empleados correctamente.

3.3.3.2 Sistema de planeación

Los planes son instrumentos que sirven para impulsar el desarrollo de las metrópolis, y marcan las directrices por donde se conduce la administración pública; en el Estado de México existe el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, en donde se reconoce que para implementar una política de desarrollo para la ZMT, los temas que se tienen que abordar son: el ordenamiento general del territorio; la accesibilidad a bienes y servicios; la provisión de suelo apto para vivienda; el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión urbana transparente, moderna, participativa y de múltiples niveles (COPLADEM, 2018).

Para efectuar procesos de coordinación metropolitana, el Plan contempla que en la gestión se debe considerar el desarrollo de capacidades instituciones para la gobernanza urbana y

metropolitana¹²⁶; así como fortalecer la transparencia y la modernización del sistema de coordinación; y también promueve la participación ciudadana (COPLADEM, 2018).

Una de las directrices que se debe seguir para lograr una mejor gestión del entorno metropolitano, es adaptar lo que establece la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, en materia de desarrollo institucional. Asimismo, promueve que se deben adoptar la política de desarrollo de la Agenda 2030 referente al tema de la sustentabilidad (COPLADEM, 2018).

Como estrategias específicas referentes al desarrollo de capacidades institucionales, promueve fortalecer una eficaz coordinación metropolitana; Introducir la visión metropolitana en la planeación del territorio; impulsar el desarrollo de instrumentos para el financiamiento a proyectos de carácter metropolitano; consolidar nuevas centralidades metropolitanas en la entidad mediante la gobernanza; y generar instrumentos de políticas públicas integrales y transversales, con distintos órdenes de gobierno (COPLADEM, 2018).

Por otra parte, uno de los instrumentos de planeación que se generó hace algún tiempo para determinar algunas acciones a escala metropolitana, es el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT), el cual buscaba tener una tarea de previsión para tener certidumbre en las necesidades futuras de la población metropolitana de Toluca (GEM, PRDUVT, 2005). Dentro de su estructura, además de contar con un diagnóstico de la problemática urbana de la metrópoli de ese tiempo se distinguen una serie de políticas, estrategias y programas que se implementaran en el largo plazo; y se proponen algunos instrumentos de regulación, fomento, organización, financiamiento y de información para poner en práctica el plan (GEM, PRDUVT, 2005). Las materias sobre las que se plantean los proyectos estratégicos son: la infraestructura hidráulica y sanitaria, las vialidades regionales, el transporte y proyectos estratégicos, que tienen que ver con la planeación y la imagen urbana (GEM, PRDUVT, 2005).

Cabe señalar que este Plan, aunque como propuesta fue sobresaliente en el esquema de coordinación metropolitana, el proyecto realmente no fue desarrollado y hasta la fecha no se ha actualizado.

Con la configuración de estos instrumentos, se elaboraron programas que apoyan la implementación las acciones planteadas por los planes: desde el *Programa Sectorial Estado Progresista 2012-2017*, se reconoce la capacidad productiva de la ZMT, identificando sus

¹²⁶El plan estipula que la gobernanza se fomenta a través de la capacitación y coordinación con los gobiernos municipales

diferentes actividades económicas; y se promueve como una estrategia de crecimiento el atraer industrias y fortalecer la productividad del sector de los servicios (COPLADEM, 2012e). En el *Programa Sectorial Sociedad Protegida 2012-2017*, desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, se pretende dar a conocer la cultura metropolitana e identidad mexiquense a través de la publicación institucional de acciones relacionadas con la intercomunicación entre las áreas de seguridad pública estatal y municipal (COPLADEM, 2012f).

Con el *Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017*, se busca promover entre autoridades municipales, estatales y la ciudadanía, una cultura metropolitana que impulse la cooperación intergubernamental; además se promueve el fortalecer la coordinación metropolitana e impulsar la corresponsabilidad de las instancias estatales e intergubernamentales, así como del poder legislativo tanto a nivel estatal como federal (COPLADEM, 2012b).

En el *Programa Región VII Lerma 2012-2017*, se reconoce la participación de algunos municipios de esta región en la configuración de la ZMT; además de que se establece que el corredor industrial Toluca-Lerma fue el que detonó el crecimiento urbano de la zona metropolitana; y se identifica que las actividades industriales y de servicios son las que generan mayor movilidad de personas entre la región Lerma y Toluca (COPLADEM, 2012c).

Con el *Programa Región XIII Toluca 2012-2017*, se identifica que la ZMT es donde se ubican la mayor parte de los municipios metropolitanos de esta región (12 de los 22 municipios); se establece el proceso de metropolización identificando diversos momentos de conurbación y crecimiento demográfico; y se reconocen algunas de las actividades económicas más importantes de la ZMT (COPLADEM, 2012d)¹²⁷.

Con el establecimiento de los planes y programas de desarrollo, lo que se observa es que, si bien existe un instrumento que contempla el desarrollo metropolitano de una forma específica, la conformación de un programa para este plan no se ha concretado, dejando en manos de otros programas -dirigidos promover estrategias en otras materias-, tratar de integrar la perspectiva de gestión metropolitana.

Desde el punto de vista del Plan de Desarrollo de Estado de México, se distingue que se posibilitan una visión con mayor grado de integración de lo que podría ser un modelo de gestión para la ZMT, la limitante que existe es que no se indica con precisión, como se lograrán las directrices planteadas.

¹²⁷ Los programas señalados corresponden al periodo de la administración 2011-2017 del Gobierno del Estado de México

Con relación a los programas, se observa que es muy limitado el entendimiento de las estrategias de gestión para la metrópoli, aunque reconocen la existencia de la zona metropolitana, en prácticamente ninguno, desde las propuestas que promueven, especifican como habrá de ser el establecimiento de proyectos concretos para la ZMT.

Por otra parte, si se revisan los planes de desarrollo urbano municipales, se observa que en prácticamente en todos se hace referencia a alguna práctica relacionada con el desarrollo metropolitano. Principalmente, a reconocer que la ZMT está compuesta por un total de 22 municipios; el participar en la coordinación intergubernamental en materia de ordenamiento territorial, la celebración de convenios de asociación municipal y de concesión para la prestación de servicios públicos; y crear comisiones regionales para tratar asuntos de escala metropolitana (véase tabla 27).

Tabla 27: Contenido de los Planes de Desarrollo Urbano municipales de la ZMT 2012- 2018

Contenido de los Planes de Desarrollo Urbano municipal	No. de Municipios
Reconoce que forma parte de la Zona Metropolitana de Toluca y que la conformación de ésta, reconoce un total de 22 municipios	18
Propone acciones de diagnóstico y coordinación intergubernamental a escala metropolitana en materia de: movilidad y comunicaciones (transporte y vialidad); ambiente y recursos forestales; turismo; infraestructura; equipamiento; residuos sólidos; agua potable y saneamiento; estructura urbana; protección civil; y seguridad pública	16
Sujetarse y ser congruente con las disposiciones legales, los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos	12
Realizar acciones de coordinación con autoridades de los gobiernos municipales, estatal y federal, para la planeación, ejecución y difusión de programas, acciones, medidas y obras intermunicipales para el desarrollo regional y metropolitano, incluyendo la vinculación institucional, con organizaciones públicas, privadas y organizaciones civiles	12
Acceder, con base en la autonomía municipal, a un proceso de metropolización en un marco de cooperación intergubernamental, celebrando convenios de colaboración	10
Promueve el desarrollo de las actividades culturales, comerciales, de servicios e industriales en la zona metropolitana	8
Consolidar el papel municipal dentro del Sistema Urbano de la Zona Metropolitana de Toluca, a través de la especialización en actividades secundarias, comerciales y de servicios de cobertura regional.	5
Participación en la creación de un Fondo Metropolitano (financiamiento) para la ejecución y obras	3
Promueve consolidar la estructuración del territorio, mediante centros y subcentros regionales y metropolitanos	3
Integración de un sistema y agenda de servicios y asuntos metropolitanos	2
Revisar la aplicación del Plan Regional Metropolitano de Toluca	2
Plantea evitar el proceso de conurbación física de la Zona Metropolitana de Toluca y de la Ciudad de México	1
Implementar una política de control y crecimiento urbano-metropolitano	1
Revisión y actualización de la legislación vigente en materia de conurbaciones y aspectos metropolitanos	1

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Urbano de los veintidós municipios de la Zona Metropolitana de Toluca

Nota: La composición de la columna de contenido de los planes de desarrollo municipal extrae rasgos generales del contenido de los planes, es decir, no necesariamente están mencionados explícitamente como se encuentra en estos instrumentos.

Algo a destacar con los planes de desarrollo municipales, es que, de los 14 rubros identificados, en donde se contemplan acciones para llevar a cabo la gestión metropolitana, existen municipios como Toluca, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Metepec, que retoman la mayoría de los rubros, lo cual se ve traducido en reconocer una coordinación metropolitana

más integral. Caso contrario son los municipios de Atizapán, Temoaya, Otzolotepec y Chapultepec, que registran en menor porcentaje acciones para el desarrollo metropolitano (véase Anexo 6).

Aunque se establecen algunos criterios que podrían impulsar la coordinación metropolitana, el problema de los planes municipales es que dejan de forma limitada la explicación en la cual se llevan a cabo las acciones de coordinación; asimismo, se percibe que la participación de los municipios se establecerá de manera voluntaria, sin que existan directrices de cómo hacerlo.

Lo que se observa con el sistema de planeación, es que existe una desarticulación tanto en las prioridades del gobierno del Estado como las de los municipios, aunque todas pueden ser estrategias de índole metropolitano, no se expresa con claridad la forma en que serán logradas las metas y los objetivos planteados, por lo tanto, no existen directrices bien definidas del desarrollo metropolitano.

Con base en lo anterior, se distingue que la gestión de la ZMT se lleva a cabo bajo un marco regulatorio en donde se permiten ciertos arreglos de carácter metropolitano; la posibilidad de asociación entre las entidades gubernamentales es una realidad bajo un criterio voluntarista de asociación y coordinación; el aparato organizacional principal que genera la gestión de los asuntos metropolitanos se presenta a través del gobierno del Estado, que aunque limitado en su entendimiento de un proyecto de gestión, promueve la consolidación de un Consejo Metropolitano en donde participan las dependencias estatales y los municipios; para el caso de los instrumentos que permiten la gestión, se percibe un aumento de los recursos del Fondo Metropolitano, y con la incorporación del plan regional de desarrollo urbano de Toluca, se identifican problemáticas específicas que afectan todo el entorno. No obstante, aún no se visualiza una clara figura de gestión para los asuntos urbanos de la metrópoli.

Tanto la problemática urbana detectada como las formas en las cuales se tratado de dar respuesta para solucionar las dificultades detectadas por los gobiernos estatal y municipales, todavía no encuentran un punto de equilibrio para ser abordados desde un sistema de gestión que promueva la complementariedad y la coordinación intergubernamental; es necesario replantear la forma en la cual se ha practicado la gestión logrando articular de forma más adecuada cada uno de los componentes que se han reflexionado a lo largo del capítulo; el establecimiento del aparato normativo, no solo debe reconocer a la gestión de las metrópolis como un problema a solucionar, sino más bien, como una dimensión de administrativa que requiere una regulación específica. Los organismos creados para la gestión, deben contar con un alto grado de coordinación y asociación, además de contemplar a los diversos actores que

participan en la gestión de todo el entorno metropolitano. Y los instrumentos, deben ser acordes a las necesidades específicas de la metrópoli, estableciendo la posibilidad de realizar proyectos concretos en el ámbito donde más se requiera.

Se ha reflexionado que, si se logra conformar una estrategia complementaria que indique el grado de articulación con el que deban contar los componentes de gestión, se puede lograr plantear posibles soluciones al esquema de gestión existente. Principalmente será necesario establecer desde la normatividad, incluir que todos los componentes trabajen armónicamente; desde los organismos, indicar las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno y la sociedad, así como las atribuciones que cada uno de estos tendrá, y establecer que posibles actividades tendrá que realizar; y desde los instrumentos, reconocer los posibles proyectos que mejoren la calidad de vida de las personas, así como los programas que habrán de implementarse.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA EN LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

Uno de los desafíos que existe para analizar el sistema de gestión metropolitana en México, es identificar la forma en la cual los componentes y los mecanismos con los que cuenta, se vinculan, asocian y/o complementan, para integrar un sistema eficiente y eficaz que responda de manera congruente a las necesidades de la población que habita y hace uso de las metrópolis.

Se ha reconocido que uno de los principales retos que existen para mejorar, o incluso, proponer nuevos esquemas de gestión para las zonas metropolitanas, consisten en reconocer que tradicionalmente los estudios realizados en la materia, se enfocan en evidenciar la necesidad de estudiar o evaluar a la gestión desde el punto de vista de los resultados que ésta ofrece, sin que ello simbolice, prestar atención a la forma en la cual es conducido el proceso para construirla¹²⁸. Esto quiere decir, que existe una ausencia por analizar la forma en la que los componentes se vinculan y asocian para proponer un mejor funcionamiento del sistema de gestión, que de manera integral aspire a convertirse en un enfoque que brinde mejores condiciones de vida para todo un conjunto urbano-metropolitano.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar los componentes de gestión metropolitana que existen en México, con el propósito de identificar la forma en cual se integran y establecen un sistema de gestión con mayor grado de eficiencia y eficacia, haciendo hincapié

¹²⁸ La gestión de las metrópolis se analiza principalmente desde una perspectiva de sus resultados, por mencionar algunos atributos: a partir de identificar el número de acuerdos de coordinación intermunicipal que se generan entre las demarcaciones u órdenes gubernamentales que la integran; el número de proyectos que promueven beneficios compartidos para algún grupo localidades; el porcentaje de recursos económicos que recibe una zona metropolitana; los vínculos, negociaciones o acuerdos a los que llegan los actores que participan en el proceso de coordinación metropolitana; los alcances que llega a tener el marco jurídico o el sistema de planeación para promover la asociación intermunicipal; o bien, las facultades o atribuciones que tiene un organismo dedicado a la gestión de estas áreas.

en la forma en cómo se construyen dichos componentes y la manera en la cual funcionan. El referente de análisis espacial que se revisa es la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), que conserva un sistema de gestión metropolitana que se considera con el potencial para realizar procesos de coordinación con un mayor grado de integración, pero que aún no logra consolidar un estándar adecuado de funcionamiento e integración.

Para analizar los componentes de gestión se identificaron al menos tres condiciones básicas para proponer directrices que fortalezcan el sistema existente: la primera tiene que ver con la distinción de la cobertura territorial de la gestión, en donde se identifican las posibilidades de aplicación de los diversos componentes e instrumentos de gestión y su aplicación a nivel territorial y/o espacial, resaltando las oportunidades de coordinación intermunicipal de las demarcaciones que contienen a este espacio, así como las coberturas de aplicación de dichos componentes de forma operativa. En segundo lugar, se identifican las condiciones de vinculación entre los diferentes componentes de gestión para mostrar sus fortalezas y rendimientos, a fin de identificar sus posibles oportunidades de desarrollo, proponiendo identificar las condiciones que mejoren su estado de asociación. Y en tercer lugar, indicar el perfil gubernamental al que se aspira llegar retomando sus principios y valores para proponer mejores vínculos entre los que participan y son parte de la construcción de la gestión en la metrópoli.

Estos tres elementos, se interpretan como las dimensiones de análisis de la investigación, definiendo diferentes variables e indicadores que muestran no solo el comportamiento del sistema de gestión, sino que distinguen los atributos a considerar en una posible mejora del mismo.

4.1 Definición y diseño de instrumentos metodológicos para el análisis de la gestión metropolitana en la ZMT

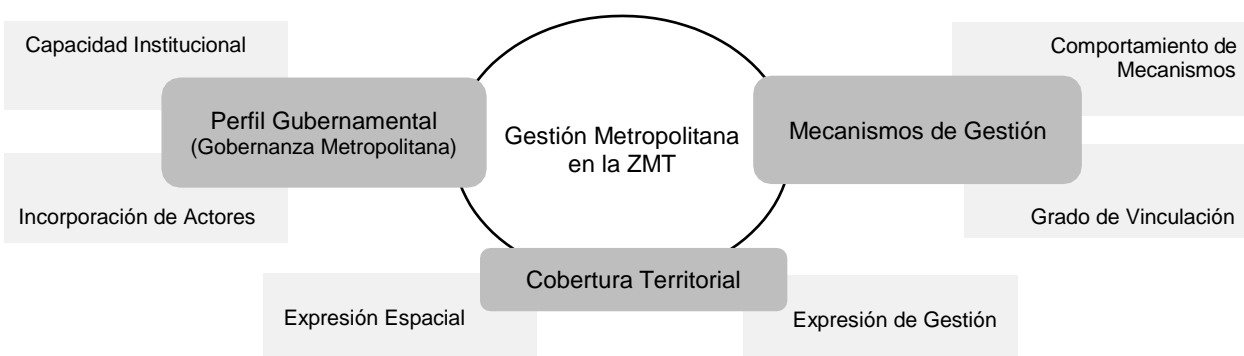
Con base en lo anteriormente expuesto, para realizar el análisis de los componentes de gestión en la ZMT, se consideran tres categorías y/o dimensiones a revisar. La primera, señala el desarrollo de una propuesta de cobertura territorial de la gestión metropolitana, ya que se distingue que uno de los elementos centrales en el análisis de la gestión radica en determinar la relación que existe entre ésta y la expresión territorial, espacial y/o funcional de la metrópoli. Esta cobertura territorial de la gestión se define como el alcance físico-espacial que tiene la gestión metropolitana, evaluada y determinada por el alcance y posibilidades de coordinación

y asociación a través de la delimitación y condiciones espaciales de la misma (Venancio 2016; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017).

En segundo término, es importante realizar un análisis de la forma en la cual se comportan los componentes y mecanismos de gestión metropolitana y el grado de articulación, asociación y vinculación que conservan, evidenciando sus posibilidades de perfeccionamiento y los alcances a los que acceden para obtener un mayor grado de eficiencia y eficacia.

Y, en tercer lugar, destaca el perfil gubernamental que asume la gestión del entorno metropolitano; en donde se revisa la forma en la que se incorpora la propuesta de la gobernanza metropolitana, lo cual permite establecer directrices de aplicación para mejorar la política de acción gubernamental en estos espacios. Esta perspectiva se asume desde dos enfoques: la posibilidad de realizar mejoras en la capacidad institucional, y la promoción de participación de diversos actores en la toma de decisiones en el proceso de coordinación metropolitana (véase figura 10).

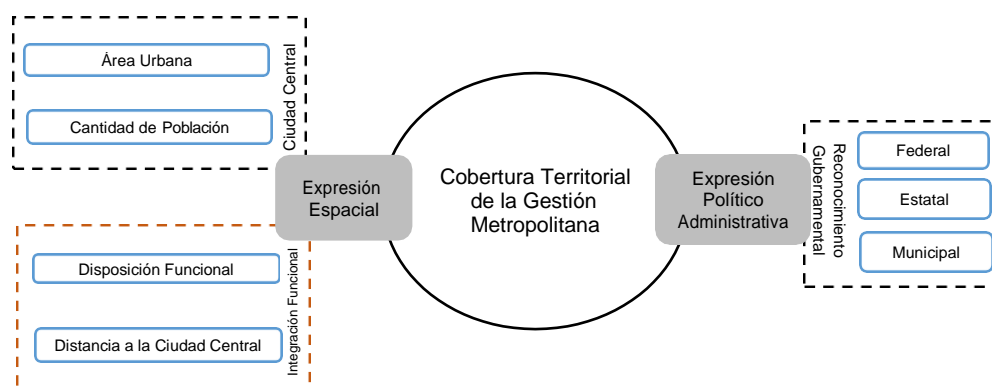
Figura 10: Dimensiones de análisis de la gestión en la Zona Metropolitana de Toluca



Fuente: Elaboración propia con base en Borja (2004), Iracheta (2009), Pérez (2013) y Porras (2016)

Desde el punto de vista de la cobertura territorial de la gestión metropolitana, se distinguen dos variables principales; la primera tiene que ver con la expresión espacial y/o territorial (funcional) de la metrópoli, que a su vez posee dos atributos clave: la ubicación de la ciudad central (origen de la zona metropolitana), y las demarcaciones que conservan un alto grado de integración funcional (desde un punto vista estadístico, geográfico y de interacción de la población por diversas actividades sociales y económicas). Y, en segundo lugar, el reconocimiento de la expresión político-administrativa de estos espacios, con la incorporación de mecanismos y/o componentes gubernamentales enfocados a la gestión y que determinan las posibilidades de coordinación metropolitana (véase figura 11).

Figura 11: Variables de análisis de la cobertura territorial de la gestión metropolitana



Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera y López (2015), Venancio (2016) y SEDATU, CONAPO e INEGI (2017).

Con la expresión espacial se identifican dos condiciones de revisión de conceptos operativos particulares, una correspondiente a los atributos que pertenecen a la ciudad central (o conurbación intermunicipal), principalmente reconocida como el espacio urbano que le dio origen a la metrópoli; y otra, que tiene que ver con la integración funcional de la misma, que indica aquellas cualidades y características estadístico geográficas que presentan las metrópolis a nivel de su funcionalidad con el desarrollo de diversas actividades sociales.

De estas dos condiciones se derivan cuatro definiciones operativas con características nominales y ordinales que permiten describir y analizar la cobertura territorial de la gestión metropolitana (dos relacionadas con la condición de ciudad central y dos con la de integración funcional)¹²⁹; la primera, corresponde al área urbana central de la metrópoli, que se define a partir de la superficie urbana continua que se constituye de acuerdo con la distribución de la ciudad central y su periferia edificada¹³⁰. En segundo término, la cantidad de población que se aglomera en el espacio metropolitano, ésta por definición deberá ser igual o mayor a 50,000 habitantes, ya que a partir de este volumen se reconoce un alto grado de interacción física y funcional.

En tercer lugar, se identifican la disposición funcional, que se definen a través de reconocer aquellas zonas especializadas en actividades industriales, comerciales y de servicios, que además de satisfacer la demanda de sus respectivos campos y su propia población, proveen empleo, bienes, servicios y actividades de dispersión a población de otras localidades ubicadas dentro de su área de influencia.

¹²⁹Las características nominales permiten incorporar clasificaciones de pertenencia; mientras que, con las características ordinales, se indica el orden de las categorías analizadas (Camarero et al., 2012).

¹³⁰Esta área se crea a partir de los procesos de expansión de la ciudad que dio origen a la zona metropolitana y que presenta condiciones de conurbación; dadas las condiciones de influencia de dicha área, su extensión asumirá los territorios de las unidades político-administrativas en donde se sitúe (Iracheta, 2009).

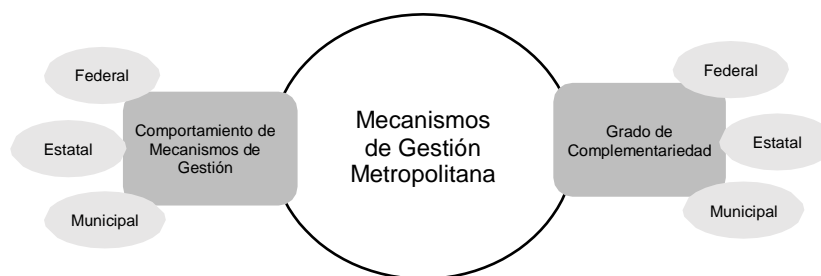
Y en cuarto sitio, se encuentra la distancia a la ciudad central, que se define al identificar una localidad de tipo urbana aledaña a los límites de la ciudad central ubicada a no más de 20 km. de ésta (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017).

Con relación a la expresión político-administrativa, se establece la cobertura de gestión a través del reconocimiento de instancias gubernamentales federales, estatales y municipales, que identifiquen por medio de sus diferentes instrumentos, organismos y legislación, la aplicación de recursos administrativos, así como la posibilidad de realizar procesos de coordinación metropolitana (Orihuela et al., 2015; SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017). Para ello se reconoce la existencia de declaratorias oficiales, la configuración de planes y programas en donde se indique el umbral de actuación en el contexto metropolitano, la existencia de legislación específica para estas áreas, los instrumentos de financiamiento, y el reconocimiento de organismos gubernamentales.

En conjunto el análisis de estas variables indica al grado de articulación que existente entre los municipios de la metrópoli, y las posibilidades de cobertura que tiene cada uno de estos ofrece a nivel de la coordinación metropolitana de la ZMT.

Por otra parte, con relación a los mecanismos y/o componentes de gestión, se distinguen dos variables; una relacionada con el comportamiento de los mecanismos de gestión, desde el punto de vista de la forma en la cual se promueven procedimientos de coordinación metropolitana; y otra, identificando el grado de vinculación y asociación entre los mecanismos y/o componentes de gestión, reconociendo el grado de asociación de los componentes que cada ámbito de gobierno refiere (federal, estatal y municipal) (véase figura 12).

Figura 12: Variables de análisis de los mecanismos de gestión metropolitana



Fuente: Elaboración propia

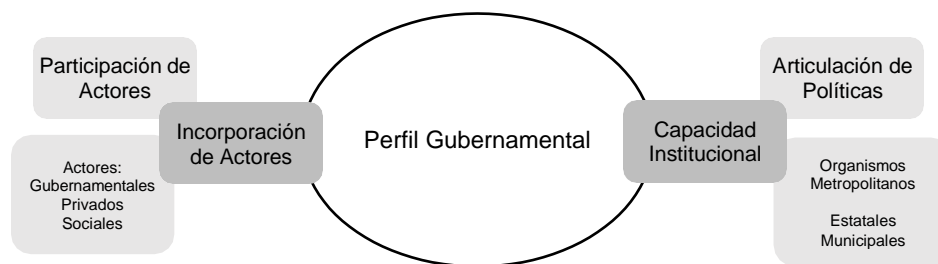
En lo referente a la coordinación metropolitana, el comportamiento de los mecanismos de gestión se analiza a través del reconocimiento de las posibilidades de coordinación intermunicipal de las diversas demarcaciones que contienen a la metrópoli, ello planteado

desde el punto de vista de la legislación y la planeación urbana; asimismo, se analizan las posibilidades de asociación de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para la toma de decisiones y la ejecución de proyectos; y el reconocimiento de materias y/o criterios específicos susceptibles a retomarse como parte del sistema de gestión.

Desde el grado de vinculación de los componentes de gestión, se revisa cómo desde la perspectiva jurídica, organizacional y de los instrumentos de gestión (financiamiento y sistema de planeación), se establecen criterios para funcionar como una unidad o sistema complementario, es decir, se realiza un análisis que determina que tanto los componentes se integran unos con otros para incorporar mejores criterios de eficiencia y eficacia en el sistema de gestión existente.

Referente al perfil gubernamental, definido a partir de la perspectiva de la gobernanza metropolitana, existen dos variables a analizar: la capacidad institucional, distinguida como la posibilidad que tienen los componentes de gestión de fomentar la articulación de políticas metropolitanas, desde el punto de vista de los organismos metropolitanos y su potencial para realizar acciones y/o actividades ejecutivas y consultivas; y la incorporación de actores a los procedimientos de coordinación metropolitana, el cual hace referencia a la posibilidad de participación de los diferentes órdenes de gobierno en conjunto con actores sociales y privados (véase figura 13).

Figura 13: Variables de análisis del perfil gubernamental con enfoque de gobernanza metropolitana



Fuente: Elaboración propia

El resultado de la revisión y análisis de las dimensiones mencionadas, indica las características particulares de gestión metropolitana en la ZMT, es decir, describe sus similitudes y diferencias con otros casos, establece los vínculos y el grado de asociación que tienen los componentes de gestión metropolitana, así como indica el perfil de la gobernanza metropolitana que posee. Estos resultados, destacan aspectos desde el punto de vista de aplicación de métodos y técnicas de investigación de carácter jurídico, institucional, de algunos instrumentos y de la

experiencia de actores involucrados en la toma de decisiones en el sistema de gestión para la metrópoli.

4.2 Métodos de aplicación de instrumentos metodológicos

El análisis de la estructura y sistema de gestión en la ZMT se realiza mediante la revisión de fuentes primarias y secundarias. Con relación a las fuentes primarias, se efectúa la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave tanto del gobierno estatal (Gobierno del Estado de México) como de los municipales que intervienen en la gestión de la ZMT¹³¹. La elección de los informantes se establece de acuerdo a tres criterios básicos, el primero, reconociendo que como parte de las actividades que realizan en su trabajo, los funcionarios son responsables de promover y ejecutar las acciones de coordinación metropolitana; en segundo lugar, se distingue que por el desarrollo de capacidades institucionales éstos tienen una relevancia estratégica en la toma de decisiones a escala metropolitana, ya que son promotores de realizar los procesos de coordinación intersectorial; y en tercer lugar, se observa que los funcionarios públicos son parte de los municipios que conservan mayor centralidad político administrativa dentro de la zona metropolitana, ya que las propuestas de trabajo que han derivado de estos municipios se consideran como las de mayor trascendencia en el ámbito de la coordinación metropolitana, ello derivado de percibir mayor grado de desarrollo en sus componentes de gestión.

El diseño de la entrevista se estructura a partir de las tres categorías de análisis: la cobertura territorial, los mecanismos de gestión y perfil gubernamental de la gestión metropolitana, en donde a través de la elaboración de un guión de temas a tratar y de la incorporación de preguntas específicas, se extraen datos que se contrastan con el contenido de los diferentes mecanismos y/o componentes de gestión.

Asimismo, el diseño de las entrevistas considera el nivel jerárquico de los ámbitos de gobierno; es decir, se realizan dos tipos de entrevistas, una dirigida a funcionarios públicos que forman parte de la administración pública estatal, y otra dirigida a los funcionarios del ámbito municipal (véase anexo 7 y 8). Se consideran estos dos órdenes de gobierno, ya que se han identificado como los principales promotores de la gestión metropolitana dentro de la ZMT, y por lo tanto

¹³¹ Del gobierno estatal se entrevista al titular de la Dirección General de Proyectos y Coordinación Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano; y por parte de los municipios a los titulares de las dependencias con actividades relacionadas con la promoción de la coordinación metropolitana y los que representan una mayor centralidad dentro de la estructura metropolita de los 22 municipios identificados como parte de la zona metropolitana, se entrevistan a los servidores públicos de los municipios de Tianguistenco, Metepec, Ocoyoacac, Rayón, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec.

sus opiniones y posturas ante los procedimientos de coordinación metropolitana asumen un papel estratégico.

Para la revisión de las fuentes secundarias, los datos se extraen de documentos estadístico-demográficos, de organizaciones nacionales, estatales y municipales, tales como: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SDUMEM); así como la consulta de aparatos normativos, regulatorios y de planeación de los tres ámbitos de gobierno; y la revisión de organigramas y estructuras gubernamentales.

Específicamente, con la revisión del marco jurídico, se identifica la existencia y se revisa brevemente en el contenido de leyes y reglamentos, aspectos que permiten obtener las particularidades legales en el ámbito local, que a su vez les permitan a las zonas metropolitanas incorporar procesos de gestión, o bien, reconocerse como parte de una zona metropolitana que incorpora dichos procedimientos.

Con el marco organizacional e institucional, se analizan las funciones, objetivos, jerarquía, las facultades y atribuciones que se le otorgan, así como la forma cómo está estructurada la organización; el resultado que se obtiene es el nivel de injerencia de la organización en las decisiones de carácter metropolitano; con ello se identifica la participación de diferentes actores y se determina la institucionalidad de la organización.

Y finalmente a través de los instrumentos de gestión, reconocidos como aquellos recursos administrativos que sirven para la aplicación de la gestión metropolitana, se revisa la forma de financiamiento, identificando los recursos (económicos) con los que cuenta el aparato gubernamental metropolitano para realizar proyectos urbanos; se analiza la disponibilidad de recursos que tienen estas instancias por parte del Fondo Metropolitano o por otras fuentes de financiamiento destinadas a proyectos o acciones de alcance metropolitano; y el sistema de planeación, revisando los planes y programas en el contexto estatal y municipal que promueven la integración de la gestión metropolitana.

El análisis del sistema de gestión metropolitana se realiza en primera instancia, evaluando las condiciones de gestión metropolitana a través de la revisión de los resultados obtenidos en cada dimensión de análisis. Posteriormente, esos resultados se contrastan con los obtenidos en las entrevistas, los cuales, en su conjunto, aportan elementos para identificar directrices perfeccionables dentro del proyecto de gestión implementado en la ZMT.

El análisis de la dimensión de la cobertura territorial, se realiza a nivel de las demarcaciones (municipios) que se reconocen como parte de la zona metropolitana pero que dentro de su estructura e instrumentos gubernamentales consideran incorporar procedimientos de gestión, ello conjugado con la dinámica espacial que conserva la metrópoli.

La distribución porcentual para realizar el análisis se establece de acuerdo a los siguientes criterios: 60 por ciento expresión político-administrativa y 40 por ciento expresión territorial; esta ponderación se establece de acuerdo a los criterios mencionados, porque existen una tendencia proporcionalmente mayor a buscar procesos de coordinación metropolitana; asimismo, existe un mayor número de variables e indicadores a considerar desde el punto de vista político-administrativo. Esto quiere decir que las variables consideradas en los dos campos, tendrán un porcentaje acumulativo por municipio que reconoce una valoración por cada uno de éstos, indicando cual es el que tiene mejores condiciones para incorporar procedimientos de coordinación metropolitana.

Con relación a la dimensión de los mecanismos de gestión, a través del análisis de una matriz de impacto cruzado se determina el grado de asociación entre el comportamiento de los mecanismos de gestión y la vinculación que existe entre los mismos, esto de acuerdo con la propuesta de cada uno de los componentes de los tres ámbitos de gobierno indica.

En el caso del perfil gubernamental de la gestión metropolitana, se determina el grado de promoción por parte de instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, para definir la gobernanza metropolitana identificando la capacidad institucional que tienen para ejecutar procedimientos de coordinación metropolita, y la forma en la cual los actores involucrados participan en los procesos de asociación intermunicipal.

4.3 Codificación e interpretación de resultados

Con base en lo anteriormente expuesto, son tres las dimensiones para el análisis de la gestión metropolitana en la ZMT, una referente a la cobertura territorial y/o espacial que ésta conserva, en donde se identifican las condiciones y posibilidades de coordinación metropolitana que tienen los municipios que integran la metrópoli, así como el grado de cobertura territorial que éstos proponen; otra analizando los componentes de gestión que tiene para determinar su grado de coordinación metropolitana, identificando las atributos particulares para promover un modelo de gestión metropolitana integral y complementario; y una más, enfocada a identificar el grado de promoción de la gobernanza metropolitana, logrando con ello establecer el perfil gubernamental, en dónde a través de las características de implementación del sistema de

gestión se reconocen características relevantes para incorporar la gobernanza metropolitana. En conjunto estas dimensiones aportan elementos para establecer directrices de perfeccionamiento en el sistema de gestión metropolitana existente.

4.3.1 Cobertura territorial de la gestión metropolitana en la ZMT

Para analizar la cobertura territorial de la gestión metropolitana en la ZMT, es necesario identificar que existen dos grupos de criterios fundamentales, por una parte, las variables que refieren a la expresión territorial de la metrópoli, que se relacionan con la forma en la cual ésta interactúa entre las demarcaciones que la contienen, y representa el 40 por ciento de la valoración final; y por otra, las que tienen que ver con la expresión político-administrativa, donde por medio de las delimitaciones propuestas por los diversos componentes de gestión, se identifican las posibilidades de llevar a cabo procedimientos de coordinación metropolitana, refiriendo al 60 por ciento de la evaluación¹³².

4.3.1.1 Análisis de la expresión territorial de la ZMT

Con relación a las variables de la expresión espacial y/o territorial de la ZMT, se identifican dos atributos de análisis para medir la cobertura territorial de la metrópoli. Por una parte, se reconocen las características jerárquicas del espacio urbano a través de lo que se denomina Ciudad Central (CC); y por otra, se definen las particularidades de la Integración Funcional (IF) que contempla la zona metropolitana.

Para el caso de la CC se establecen dos elementos de análisis: el Área Urbana (AU) que dio origen a la zona metropolitana, y que equivale al 15 por ciento de la medición final; y la proporción de aglomeración de personas al interior de la misma, que por sus características debe conservar una de Población (P) igual o mayor a 50,000 habitantes, la cual conserva el 5 por ciento del análisis final.

Con el AU de la ZMT, es posible identificar tres condiciones relevantes a examinar: en primera instancia, la Superficie de las Localidades Urbanas (SLU) centrales de la metrópoli, la cual se determina por la sumatoria de superficies de las localidades urbanas de los municipios que integran la ciudad central, identificados a partir de la superficie urbana continua que se constituye de acuerdo con la distribución de la ciudad origen y su periferia edificada. En

¹³² Se establecieron los valores de análisis de acuerdo a la relevancia y jerarquía que tienen las variables en el marco del proceso de coordinación metropolitana.

segundo lugar, la Superficie del Municipio (SM) que conserva a las localidades urbanas centrales, ya que las áreas adyacentes a esta zona son las susceptibles a una expansión inmediata de la metrópoli. Y por último, el Porcentaje de Área Urbana (PAU), que determina la distribución porcentual de los valores de los indicadores de SLU.

Para el caso del porcentaje de población, a partir del establecimiento del AU, se reconoce la cantidad de Población (P) y su Distribución Porcentual (Dp) por cada municipio que comprende el AU y se identifica si en conjunto la cantidad de población es mayor o igual a 50,000 habitantes¹³³, lo cual denota una característica elemental de las metrópolis.

Los criterios de análisis de las variables de ciudad central para la ZMT se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 28: Distribución municipal de indicadores de Ciudad Central en la ZMT

Municipio	Área Urbana 2018			Población 2015	
	SM (Km ²)	SLU (Km ²)	PAU	P	Dp
Almoloya de Juárez	479.6	26.6	7.2	176,237	9.6
Calimaya	103.0	7.1	1.9	56,574	3.1
Lerma	230.8	31.8	8.6	146,654	8.0
Metepec	67.5	47.4	12.9	227,827	12.4
Mexicaltzingo	11.7	1.8	0.5	12,796	0.7
Otzolotepec	112.3	11.9	3.2	84,519	4.6
San Mateo Atenco	21.0	19.8	5.4	75,511	4.1
Toluca	426.1	178.5	48.5	873,536	47.4
Zinacantepec	309.7	43.4	11.8	188,927	10.3
Total	1,761.7	527.1	100	1,842,581	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2015 y 2018); y SEDATU, CONAPO e INEGI (2017).

Nota: las siglas empleadas corresponden a la siguiente nomenclatura, Población (P), Superficie de las Localidades Urbanas (SLU), Superficie del Municipio (SM), Porcentaje de Área Urbana (PAU) y Distribución Porcentual (Dp).

Como se observa en los indicadores de área urbana de la ZMT, la metrópoli en su condición de ciudad central está conformada por nueve municipios, de los cuales existen algunos que conservan un mayor porcentaje localidades urbanas con relación al total (la superficie total de área urbana es de 527.1 Km² para el 2018), tal es el caso de los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, que tienen un 48.5, 12.9, 11.8 y 8.6 por ciento, respectivamente; y además son reconocidos como los municipios que dieron origen a la zona metropolitana¹³⁴. Por su parte, demarcaciones como Otzolotepec, Calimaya y Mexicaltzingo,

¹³³ El punto de partida de este análisis, es reconocer tanto al municipio de Toluca, como al conjunto de sus localidades urbanas, como el espacio origen de la ZMT.

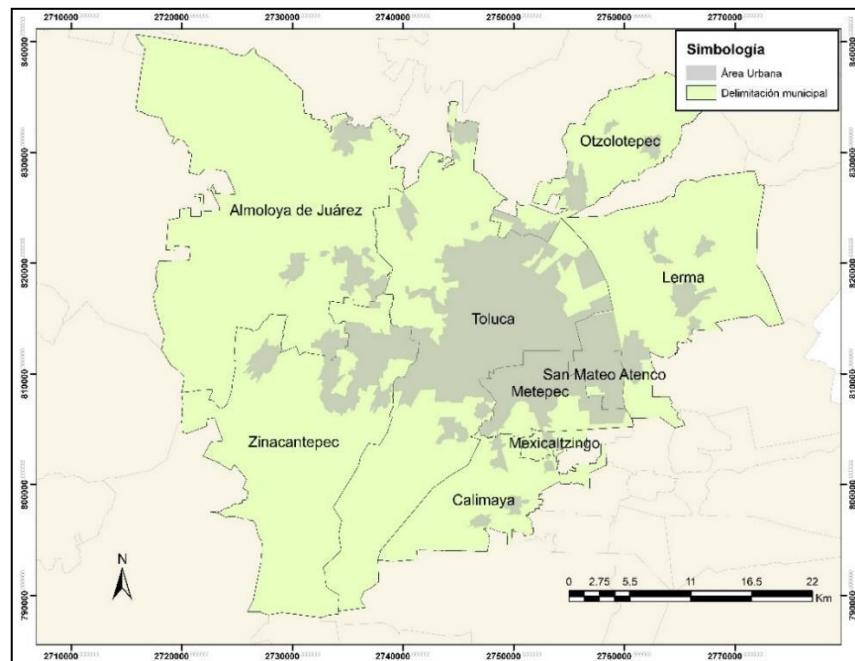
¹³⁴ Estos municipios coinciden con los identificados en la primera fase de metropolización de la ZMT en la década de los 80 del capítulo anterior (Villar y Méndez, 2012; Hoyos, 2005).

son las que conservan menor proporción de área urbana, con 3.2, 1.9 y 0.5 por ciento, respectivamente.

En lo referente al indicador de población, coincide que los municipios que aglomeran un mayor porcentaje de ésta, son los de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, con porcentajes del 47.4, 12.4, 10.3 y 8 por ciento, respectivamente, incorporando también al municipio de Almoloya de Juárez que tiene el 9.6 por ciento, lo cual lo ubica un lugar por encima del municipio de Lerma. Mientras tanto, las demarcaciones de Mexicaltzingo, Calimaya, San Mateo Atenco y Oztolotepec son los que representan en mejor proporción este indicador, con un 0.7, 3.1, 4.1 y 4.6 por ciento, respectivamente.

Con base en lo anterior, se infiere que, si bien existe una preferencia generalizada de la población a aglomerarse en los municipios de Zinacantepec, Toluca, Metepec y Lerma con cierta tendencia a seguir con esa expansión y crecimiento; la metrópoli en el corto plazo demandará integrar a este proceso a municipios como Almoloya de Juárez, San Mateo Atenco y Oztolotepec, en donde se requerirán cada vez más espacios para la expansión de la metrópoli (véase figura 14).

Figura 14: Distribución de Ciudad Central de la Zona Metropolitana de Toluca



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015 y 2018); y SEDATU, CONAPO e INEGI (2017).

Si se calculan de manera conjunta las variables de AU y P para determinar el 20 por ciento del análisis de la cobertura territorial, se observa que los municipios de Toluca, Metepec y

Zinacantepec, representan un 9.6, 2.5 y 2.3, respectivamente, del porcentaje total de evaluación, lo que indica que tienen una mayor jerarquía dentro la aplicación de la cobertura territorial de la gestión metropolitana de la ZMT (véase tabla 29).

Por su parte, los municipios de Oztolotepec, Calimaya y Mexicaltzingo son los que representan menor cobertura territorial de esta gestión ya que solo contemplan el 0.7, 0.4 y 0.1 por ciento, respectivamente, del total (véase tabla 29).

Tabla 29: Resultados del análisis por municipio de indicadores de Ciudad Central en la ZMT

Municipio	Área Urbana 2018	Población 2015	Total
Almoloya de Juárez	1.1	0.5	1.6
Calimaya	0.3	0.2	0.4
Lerma	1.3	0.4	1.7
Metepec	1.9	0.6	2.5
Mexicaltzingo	0.1	0.0	0.1
Oztolotepec	0.5	0.2	0.7
San Mateo Atenco	0.8	0.2	1.0
Toluca	7.3	2.4	9.6
Zinacantepec	1.8	0.5	2.3
Total	15	5	20

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015 y 2018).

Con los resultados obtenidos del análisis, es evidente que el municipio de Toluca tiene un comportamiento peculiar, ya que se identifica que es una demarcación que conserva una gran dinámica poblacional, concentrando una proporción relevante de habitantes; así como un porcentaje elevado de área urbana dentro de los municipios conurbados, ya que casi tiene la mitad de los espacios urbanos identificados. Esto no solo quiere decir que el municipio capitalino debe tener un papel estratégico en la toma de decisiones a escala metropolitana, ya que se considera una demarcación con una centralidad relevante, sino que existen también otros municipios –como Metepec, Zinacantepec, Lerma o Almoloya de Juárez-, en donde a nivel de crecimiento y expansión urbana y poblacional, se debe prestar atención en los procedimientos de coordinación metropolitana, porque conservan características que los hacen susceptibles a continuar el desarrollo y/o crecimiento metropolitano.

En entrevistas realizadas a funcionarios públicos de algunos ayuntamientos que pertenecen a la metrópoli¹³⁵; uno de los argumentos que coincide con los planteamientos presentados, es el que menciona que el municipio de Toluca presenta la característica de nodo central de la metrópoli, no solo por el mayor porcentaje de área urbana o población, sino consecuencia de

¹³⁵ Los municipios donde se realizaron entrevistas fueron: Toluca, Metepec, Zinacantepec, Rayón, San Mateo Atenco, Ocoyoacac y Tianguistenco

las múltiples actividades comerciales, educativas, político-administrativas e industriales con las que cuenta, y que todavía no son facilitadas con la misma jerarquía por los municipios colindantes, lo cual lo convierte en un espacio atractor de población, que se traduce en la expansión y crecimiento urbano.

Asimismo, un reconocimiento similar, pero a menor escala, merecen los municipios de Metepec, Zinacantepec y Lerma que, si bien no alcanzan las mismas dimensiones de la capital mexiquense, se reconoce que son municipios en donde los atributos de la CC, se ven manifestados en mayor grado que los demás municipios que la conforman, atribuyendo esta característica a la proximidad que existe con el propio municipio de Toluca y a la diversidad de actividades comerciales, industriales y de servicios que también ofertan.

Por su parte, con el ejercicio de análisis de los municipios que se consideran con una integración funcional a la metrópoli, se reconocen dos grupos de variables para medir la cobertura territorial: la Disposición Funcional (DF), que contiene un 10 por ciento de la valoración; y la Distancia a la Ciudad Central (DCC), que conserva el mismo porcentaje para la medición.

Con la DF, se hace referencia a todas aquellas actividades que por sus características se consideran como atractoras de población, y que tienen la posibilidad de establecer grandes flujos de interacción con la ciudad central del espacio metropolitano, en este sentido, se retoma la distribución porcentual de las actividades económicas de los sectores secundario y terciario¹³⁶, ya que son las actividades que conservan un mayor porcentaje en un ambiente metropolitano en función de su interacción.

En el caso de la DCC, se establecen las distancias que existen entre las localidades urbanas principales de los municipios periféricos de la ciudad central, la cual debe ser menor o igual a 20 Km. por vialidades, para ser indicado como un municipio con capacidad de interacción con el espacio urbano central.

Desde la relación de los indicadores de la integración funcional de la metrópoli, los municipios que se reconocen con esta condición son 13, en donde se distingue que las actividades económicas que generan mayor atracción hacia municipios periféricos o una condición de disposición funcional son las industriales, principalmente en municipios como Ocoyoacac, Tianguistenco y Tenango del Valle. En una proporción inversa en donde se conserva una atracción casi nula a actividades económicas, destacan los municipios de Chapultepec, Xonacatlán, Almoloya del Río, Texcalyacac y Xalatlaco (véase tabla 30).

¹³⁶ Los datos que se retoman tanto del sector secundario como del terciario, son Industrias comercios y servicios identificados con alto porcentaje de atracción por su tamaño en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (2017).

Tabla 30: Distribución municipal de indicadores de Integración Funcional de la ZMT

Municipio	DF 2017				DCC 2015	
	Sector Secundario		Sector Terciario		Distancia (Km.)	Porcentaje
	No. de Industrias	Distribución Porcentual	No. de Comercios y Servicios	Distribución Porcentual		
Chapultepec	0	0.0	0	0.0	4.6	3.3
Ocoyoacac	14	42.4	1	10.0	7.6	5.4
Rayón	1	3.0	0	0.0	4.8	3.4
San Antonio la Isla	2	6.1	1	10.0	9.0	6.4
Temoay	2	6.1	1	10.0	9.4	6.7
Xonacatlán	0	0.0	0	0.0	5.0	3.6
Tenango del Valle	3	9.1	3	30.0	8.1	5.8
Almoloya del Río	0	0.0	0	0.0	13.8	9.9
Atizapán	0	0.0	1	10.0	11.0	7.9
Capulhuac	2	6.1	0	0.0	14.2	10.1
Texcalyacac	0	0.0	0	0.0	19.4	13.8
Tianguistenco	9	27.3	3	30.0	13.5	9.6
Xalatlaco	0	0.0	0	0.0	19.7	14.1
Total	33	100	10	100	140.1	100

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010 y 2015), Encuesta Intercensal y Directorio Nacional de Unidades Económicas (2017).

Nota: Las unidades de la disposición funcional retoma industrias comercios y servicios que se consideran de alto impacto a nivel de atraktividad de la población por el Directorio Nacional de Unidades Económicas, reconociendo que en los distintos establecimientos se aglomera de 101 o más trabajadores por tamaño de establecimiento. Las siglas presentan la siguiente nomenclatura: la Disposición Funcional (DF) y Distancia a la Ciudad Central (DCC)

En conjunto los resultados de análisis de la integración funcional, destacan a las demarcaciones de Tianguistenco, Tenango del Valle, Ocoyoacac y Temoaya, que tienen un mayor grado de aglomeración de actividades económicas secundarias y terciarias conjuntas con una distancia menor a 20 Km., lo que genera una mayor interacción entre estos municipios y la ciudad central (véase tabla 31).

Tabla 31: Resultados del análisis por municipio de indicadores de Integración Funcional de la ZMT

Municipio	DF	DCC	Total
Chapultepec	0.0	0.3	0.3
Ocoyoacac	2.6	0.5	3.2
Rayón	0.2	0.3	0.5
San Antonio la Isla	0.8	0.6	1.4
Temoaya	0.8	0.7	1.5
Xonacatlán	0.0	0.4	0.4
Tenango del Valle	2.0	0.6	2.5
Almoloya del Río	0.0	1.0	1.0
Atizapán	0.5	0.8	1.3
Capulhuac	0.3	1.0	1.3
Texcalyacac	0.0	1.4	1.4
Tianguistenco	2.9	1.0	3.8
Xalatlaco	0.0	1.4	1.4
Total	10	10	20

Fuente: Elaboración propia

Nota: Las siglas presentan la siguiente nomenclatura: la Disposición Funcional (DF) y Distancia a la Ciudad Central (DCC)

Si se observa de manera conjunta el comportamiento de los indicadores de *ciudad central* y de *integración funcional*, se distingue que los municipios que conservan una mayor *expresión territorial* dentro de la metrópoli son los de Toluca, Tianguistenco, Ocoyoacac, Metepec y Tenango del Valle, ya que obtienen una valoración en el análisis de 9.6, 3.8, 3.2, 2.5 y 2.5 por ciento, respectivamente; cabe mencionar que el municipio de Toluca es reconocido como el que conserva una mayor *expresión territorial* dentro de la metrópoli, ya que no solo tiene el mayor porcentaje en estas variables, sino que mantiene una diferencia de 5.8 unidades con relación al segundo municipio (Tianguistenco) (véase tabla 32).

Tabla 32: Síntesis del análisis de indicadores de Expresión Territorial de la ZMT

Municipio	Expresión Territorial de la Metrópoli
Almoloya de Juárez	1.6
Calimaya	0.4
Lerma	1.7
Metepec	2.5
Mexicaltzingo	0.1
Otzolotepec	0.7
San Mateo Atenco	1.0
Toluca	9.6
Zinacantepec	2.3
Chapultepec	0.3
Ocoyoacac	3.2
Rayón	0.5
San Antonio la Isla	1.4
Temoaya	1.5
Xonacatlán	0.4
Tenango del Valle	2.5
Almoloya del Río	1.0
Atizapán	1.3
Capulhuac	1.3
Texcalyacac	1.4
Tianguistenco	3.8
Xalatlaco	1.4
Total	40

Fuente: Elaboración propia

El análisis presentado desde el punto de vista de la expresión territorial de la ZMT, coincide con la percepción que tienen los funcionarios públicos de los algunos municipios que pertenecen a la metrópoli¹³⁷; en entrevistas realizadas a estos actores, se evidencia que, tanto los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, como los de Tianguistenco y Tenango del Valle, son considerados nodos de funcionalidad de la metrópoli, lo cual se atribuye a que estas demarcaciones proporcionan e incentivan grades flujos de personas que

¹³⁷ Funcionarios públicos de los municipios: Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Rayón Tianguistenco y Zinacantepec

realizan diversas actividades en todo en conjunto urbano, destacando las comerciales y de servicios.

En este sentido, un argumento presentado por los funcionarios para reconocer las 22 demarcaciones de la metrópoli como la expresión territorial que ésta tiene, y que puede ser utilizada para llevar a cabo procesos de coordinación metropolitana; es que, en su mayoría, los municipios considerados como periféricos a los nodos centrales de la metrópoli, conservan grandes flujos de actividades económicas y sociales con éstos, además de que comparten diversas problemáticas urbanas en donde se podría realizar un tratamiento conjunto, entre las más mencionadas se encuentran: las dificultades de movilidad y accesibilidad, problemas con la gestión integral de residuos sólidos, y conflictos con la distribución y usos del suelo.

Con base en lo anterior, es necesario analizar la expresión política administrativa de los municipios identificados como parte de la metrópoli, y de manera general, reconocer cuales podrían ser sus posibilidades de coordinación metropolitana, esto a través del reconocimiento de delimitaciones oficiales que permitan establecer los alcances que podría tener la misma.

4.3.1.2 Análisis de la expresión político administrativa de la ZMT

Para el análisis de la cobertura de la gestión metropolitana desde el punto de la expresión político administrativa, se incorpora al número de municipios que por medio del reconocimiento de algún componente de gestión (marco jurídico, marco organizacional o instrumento) de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), propone la posibilidad de realizar procesos de coordinación metropolitana y/o la aplicación de recursos administrativos en la ZMT. Esto se logra a través de identificar delimitaciones oficiales en donde se establezca la posibilidad de asociación metropolitana.

La relación porcentual del análisis final de acuerdo a los tres órdenes de gobierno se establece de la siguiente forma: 10 por ciento para el ámbito federal, 60 por ciento para el estatal, y 30 por ciento en el caso municipal. La distribución porcentual del análisis se construye de esta forma considerando dos criterios básicos: 1) la injerencia de cada orden de gobierno en los procesos de coordinación metropolitana al interior de la ZMT, por la forma en la cual se promueve y ejecuta la asociación metropolitana, el Estado y los municipios son los responsables de llevar a cabo este proceso (entre demarcaciones y entre actores involucrados) en una proporción mayor que la federación; y 2) el número de componentes de gestión creados para realizar procesos de coordinación metropolitana en la ZMT, el gobierno

estatal es el que ha generado un mayor número de componentes para promover esta coordinación.

Aunado a lo anterior, el porcentaje de análisis se justifica también por la percepción que tienen los funcionarios públicos que llevan a cabo procedimientos de coordinación, en donde identifican que si bien cada ámbito de gobierno es relevante es este proceso, el gobierno estatal es el principal promotor, e incluso ejecutor, de este tipo de estrategias, ya que parte de sus atribuciones consideran el umbral de actuación a esta dimensión.

Desde el punto de vista del ámbito federal, la propuesta de delimitación de la ZMT la realizan el CONAPO, la SEDATU y el INEGI (2017) de manera conjunta, a través de su documento de delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015, en el que establecen, bajo criterios de conurbación física y funcional así como de planeación y política urbana, que la metrópoli está constituida por 16 municipios¹³⁸.

Si bien no se indica que esta delimitación tenga un carácter normativo o regulatorio al cual tengan que ajustarse los gobiernos estatal y municipales para la gestión de la ZMT, ya que su propósito es analizar la dinámica demográfica y sus tendencias, así como apoyar el fortalecimiento del desarrollo urbano; la delimitación propone que las demarcaciones reconocidas bajo esta perspectiva, tienen la posibilidad de realizar procesos de coordinación metropolitana aplicando criterios de política urbana¹³⁹. De acuerdo a la distribución porcentual planteada para cada uno de estos municipios en el análisis final, éstos se ponderan con un 0.63 por ciento de acuerdo al valor establecido (10%) para este ámbito.

En lo correspondiente a la escala estatal, son diversos los componentes que delimitan la cobertura territorial de la gestión metropolitana, desde el punto de vista jurídico, organizacional e instrumental; en lo jurídico, a través del decreto 159 de la LIX Legislatura del Estado de México se insta para el 2016 la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca (DZMVT), la cual propone para la coordinación de planes, programas y acciones un total de 16 municipios para la metrópoli¹⁴⁰, que coinciden con los establecidos por CONAPO, SEDATU e INEGI (2017). Dentro de la valoración total del análisis para esta variable, estos municipios integran un 0.63 por ciento.

¹³⁸ Los municipios que considera esta propuesta son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Zinacantepec, Chapultepec, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Xonacatlán y Tenango del Valle (CONAPO, SEDATU e INEGI, 2017).

¹³⁹ Esta delimitación también se retoma por otros instrumentos de gestión para realizar procesos de planeación o de financiamiento, tal es el caso del Fondo Metropolitano federal.

¹⁴⁰ El antecedente de esta declaratoria de estableció en 2009, la cual contemplaba a un total de 22 municipios para realizar procesos de coordinación metropolitana; con la actualización realizada estos 22 municipios conforma dos zonas metropolitanas: la de Toluca y la de Tianguistenco.

Para el caso de los organismos existen dos delimitaciones propuestas: una corresponde a la generada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SDUM), en donde al igual que en caso de la declaratoria establecen una delimitación de 16 municipios para la ejecución de procesos de coordinación metropolitana; y otra a través de las facultades que tiene el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT), en donde se propone a través de acciones consultivas, coordinar y ejecutar proyectos en el ámbito de la asociación intermunicipal, una delimitación de 22 municipios¹⁴¹; los valores de análisis que reconocen cada uno de los municipios identificados corresponden a un 0.63 y 0.45 por ciento respectivamente.

Por su parte, con los instrumentos de gestión, se identifican tres propuestas de delimitación acotadas al sistema de planeación de la entidad: la primera, reconocida por el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 (PDEM), en donde a través de su pilar territorial se identifica una delimitación de la ZMT de 15 municipios¹⁴²; la segunda, reconocida en el Programa Región XIII Toluca 2012-2017 (PRT), que retoma la delimitación de 22 municipios; y finalmente, la propuesta del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT) (2005), que coincide con la delimitación de 22 demarcaciones. En la valoración final de estas propuestas se obtuvieron un 0.67 por ciento para el caso del PDEM y un 0.45 en los casos del PRT y el PRDUVT.

En el ámbito municipal, es por medio de los instrumentos de planeación que se remocan algunas posibilidades de delimitación de la zona metropolitana y con ello el establecimiento de diferentes criterios de coordinación; son 18 municipios los que se reconocen como parte de la ZMT y que además establecen que este espacio urbano está constituido por 22 demarcaciones¹⁴³. En el análisis final estos municipios consideraron una valoración de 1.7 por ciento del total para este indicador (véase tabla 33).

¹⁴¹Los municipios que considera esta propuesta son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Zinacantepec, Chapultepec, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Xonacatlán, Tenango del Valle, Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco.

¹⁴²Los municipios que considera esta propuesta son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Zinacantepec, Chapultepec, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya y Xonacatlán.

¹⁴³Los municipios que consideran esta propuesta son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Toluca, Zinacantepec, Chapultepec, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Xonacatlán, Tenango del Valle, Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac y Tianguistenco.

Tabla 33: Resultados de análisis por municipio de indicadores de Expresión Político Administrativa de la ZMT

Municipio	Federal	Estatad	Municipal
Almoloya de Juárez	0.6	3.3	1.7
Calimaya	0.6	3.3	1.7
Lerma	0.6	3.3	1.7
Metepec	0.6	3.3	1.7
Mexicaltzingo	0.6	3.3	1.7
Otzolotepec	0.6	3.3	-
San Mateo Atenco	0.6	3.3	-
Toluca	0.6	3.3	1.7
Zinacantepec	0.6	3.3	1.7
Chapultepec	0.6	3.3	1.7
Ocoyoacac	0.6	3.3	1.7
Rayón	0.6	3.3	1.7
San Antonio la Isla	0.6	3.3	1.7
Temoaya	0.6	3.3	1.7
Xonacatlán	0.6	3.3	1.7
Tenango del Valle	0.6	2.6	1.7
Almoloya del Río	-	1.4	1.7
Atizapán	-	1.4	1.7
Capulhuac	-	1.4	1.7
Texcalyacac	-	1.4	-
Tianguistenco	-	1.4	1.7
Xalatlaco	-	1.4	-
Total	10	60	30

Fuente: Elaboración propia

Nota: Los campos identificados con un guion (-) refieren a que existe una ausencia de datos por parte de ese ámbito de gobierno, esto se debe a que en las delimitaciones identificadas por cada uno de éstos, no se integran a los 22 municipios para la zona metropolitana, proponiendo delimitaciones menores.

Desde el planteamiento de la expresión político administrativa, son 13 los municipios que destacan por parte de delimitaciones oficiales para realizar proceso de coordinación metropolitana: Toluca, Metepec, Mexicaltzingo, Zinacantepec, Lerma, Almoloya de Juárez, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, Temoaya, Xonacatlán, Chapultepec, Rayón y Calimaya, los cuales obtuvieron una valoración de 3.3 por ciento en el análisis final de estas variables. Municipios como Tianguistenco, Texcalyacac y Xalatlaco son los de menor ponderación con un 1.8 por ciento para Tianguistenco y 0.8 para Texcalyacac y Xalatlaco (véase tabla 34). Una de las explicaciones por la cual se presentan estos resultados, se deben a que desde que la ZMT se consolidó como zona metropolitana de manera oficial (por una declaratoria), los tres ámbitos de gobierno no han articulado una delimitación consensada para este espacio; reducen o amplían el número de demarcaciones para realizar procesos de coordinación, manteniendo a éstos en un constante cambio e inestabilidad, impidiendo que se establezcan directrices claras para todo el conjunto urbano.

Tabla 34: Resultados de análisis por municipio de indicadores de Expresión Político Administrativa de la ZMT

Municipio	Expresión Político Administrativa	Distribución Porcentual
Almoloya de Juárez	5.5	3.3
Calimaya	5.5	3.3
Lerma	5.5	3.3
Metepec	5.5	3.3
Mexicaltzingo	5.5	3.3
Otzolotepec	3.9	2.3
San Mateo Atenco	3.9	2.3
Toluca	5.5	3.3
Zinacantepec	5.5	3.3
Chapultepec	5.5	3.3
Ocoyoacac	5.5	3.3
Rayón	5.5	3.3
San Antonio la Isla	5.5	3.3
Temoaya	5.5	3.3
Xonacatlán	5.5	3.3
Tenango del Valle	4.9	2.9
Almoloya del Río	3.0	1.8
Atizapán	3.0	1.8
Capulhuac	3.0	1.8
Texcalyacac	1.4	0.8
Tianguistenco	3.0	1.8
Xalatlaco	1.4	0.8
Total	100	60

Fuente: Elaboración propia

Esta inestabilidad se explica no solo por la ausencia de un compromiso o acuerdo formal por parte de los diferentes ámbitos de gobierno que participan en la coordinación de la metrópoli; sino por la distribución de recursos y el rol territorial y político-administrativo que tienen cada uno de los municipios que la conforman; en entrevistas realizadas a funcionarios públicos municipales¹⁴⁴, éstos atribuyen la ausencia de establecer una delimitación para la metrópoli, a que el acceso a recursos (como los del Fondo Metropolitano), o bien, su participación en la generación de acciones o proyectos a esta dimensión, la cual no se realiza de forma equilibrada, es decir, se les asignan mayor porcentaje de recursos o atribuciones a los municipios centrales de la metrópoli (Toluca, Metepec, Lerma, Zinacantepec), en contraste con lo que reciben los municipios periféricos, dejando desproporcionada su participación o la posibilidad de considerarse como parte de la zona metropolitana.

Otro argumento al cual se hace referencia, en este sentido, es que también son insuficientes los programas o proyectos que se realizan bajo un enfoque o perspectiva metropolitana, y que les permita reconocer los alcances que ésta tiene, o los arreglos a los que podrían acceder,

¹⁴⁴ Las entrevistas se realizaron a funcionarios públicos de los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec, Rayón, San Mateo Atenco, Ocoyoacac y Tianguistenco.

ello se ve reflejado en que no exista una percepción por parte de los ayuntamientos, de lo que es la coordinación metropolitana, lo que implica que no se delimite un umbral de actuación para la misma.

Aunado a lo anterior, un argumento que se considera pertinente mencionar es que, aunque en algunos casos los municipios promueven la conformación de organismos metropolitanos o incluso comisiones en la materia, existe la condición de que su participación es muy limitada o nula en cualquier asunto relacionado con un proyecto a esta dimensión, ya que existen en la estructura gubernamental de los ayuntamientos, pero no operan con atribuciones, por mencionar unos ejemplos, municipios como Tianguistenco, Ocoyoacac y Zinacantepec, cuentan con un comité de asuntos metropolitanos, pero éstos nunca ha operado como tal con alguna tarea o atribución en la materia, existe la figura dentro de la estructura gubernamental, pero no ha realizado una sesión de trabajo al respecto, y si lo han hecho no se abordan problemas o proyectos de interés metropolitano solo se han realizado acciones de representatividad.

Si se analizan en conjunto los resultados obtenidos en el análisis de las variables de la cobertura territorial para la ZMT, se observa que los municipios que tienen una mayor valoración son los de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, estos cuatro municipios son reconocidos con un nivel de cobertura territorial de gestión metropolitana alto, es decir, son los municipios que se identifican como los que establecerían mejores condiciones de coordinación.

Por su parte, los municipios que se consideran como de nivel medio para llevar a cabo procesos de coordinación metropolitana son los de Almoloya de Juárez, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, Temoaya, Xonacatlán, Chapultepec, Rayón y Tenango del Valle. Éstos presentan condiciones en donde son identificados por algunos componentes para desarrollar procesos de coordinación metropolitana pero condicionados al reconocimiento de cualquiera de ellos.

Mientras tanto los municipios reconocidos con menor valoración, y por lo tanto con un grado de cobertura territorial de gestión bajo, son los de Calimaya, Almoloya del Río, Capulhuac, Atizapán, Tianguistenco, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco, Oztolotepec, Texcalyacac y Xalatlaco (véase tabla 35 y figura 15).

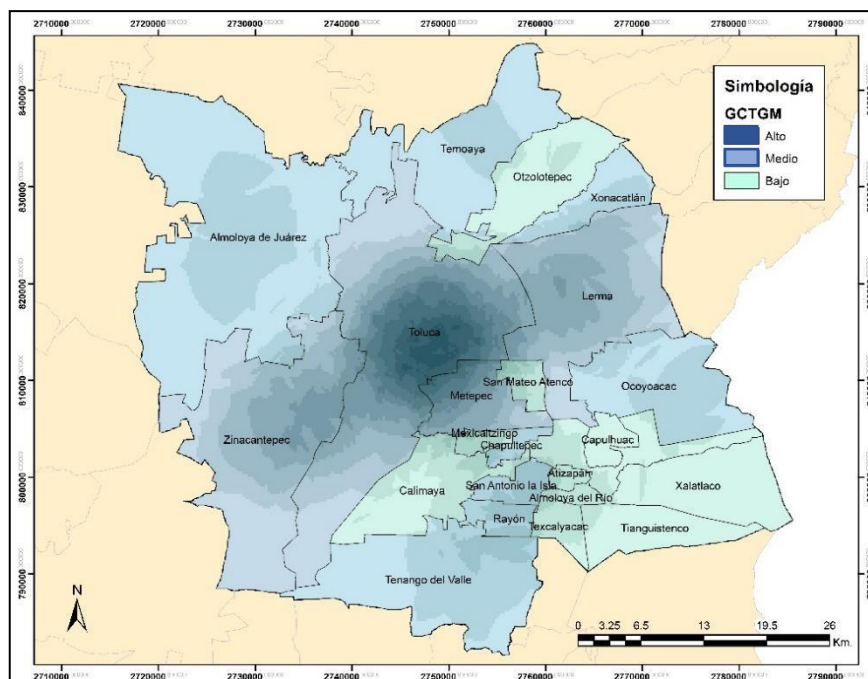
Tabla 35: Síntesis del análisis por municipio de la dimensión Cobertura Territorial de Gestión Metropolitana de la ZMT

Municipio	Expresión Espacial	Expresión Político Administrativa	Distribución Porcentual	Grado de Cobertura Territorial de Gestión Metropolitana
Almoloya de Juárez	1.6	3.3	4.9	Medio
Calimaya	0.4	3.3	3.7	Bajo
Lerma	1.7	3.3	5.0	Alto
Metepec	2.5	3.3	5.8	Alto
Mexicaltzingo	0.1	3.3	3.4	Bajo
Otzolotepec	0.7	2.3	3.0	Bajo
San Mateo Atenco	1.0	2.3	3.3	Bajo
Toluca	9.6	3.3	12.9	Alto
Zinacantepec	2.3	3.3	5.6	Alto
Chapultepec	0.3	3.3	3.6	Medio
Ocoyoacac	3.2	3.3	6.5	Medio
Rayón	0.5	3.3	3.8	Medio
San Antonio la Isla	1.4	3.3	4.7	Medio
Temoaya	1.5	3.3	4.8	Medio
Xonacatlán	0.4	3.3	3.7	Medio
Tenango del Valle	2.5	2.9	5.4	Medio
Almoloya del Río	1.0	1.8	2.8	Bajo
Atizapán	1.3	1.8	3.1	Bajo
Capulhuac	1.3	1.8	3.1	Bajo
Texcalyacac	1.4	0.8	2.2	Bajo
Tianguistenco	3.8	1.8	5.6	Bajo
Xalatlaco	1.4	0.8	2.2	Bajo
Total	40	60	100	MEDIO

Fuente: Elaboración propia

Nota: Los intervalos para formular los grados de cobertura territorial de la gestión metropolitana, se establecieron de acuerdo a la siguiente ponderación: bajo de 0 a 3.83; medio de 3.84 a 5.02; y alto de 5.03 o superior.

Figura 15: Cobertura de la gestión metropolitana por municipio de la ZMT



Fuente: Elaboración propia

En conjunto la metrópoli se considera con un grado de cobertura territorial de gestión medio, lo que quiere decir que existe una congruencia limitada entre las actividades sociales que se realizan al interior de la metrópoli y las posibilidades de coordinación que ofrecen sus distintos componentes de gestión; esto se debe a que no existe una concordancia entre las propuestas de delimitación de los tres ámbitos de gobierno, por lo tanto, se concluye que un primer elemento a tener presente para mejorar los procedimientos de coordinación metropolitana es no solo centrarse en las posibilidades de coordinación municipal, sino establecer directrices claras acerca de la coordinación entre entidades gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno.

En la opinión de funcionarios públicos municipales (Toluca, Zinacantepec y Tianguistenco), uno de los principales problemas a resolver en cuanto a la integración de una propuesta de cobertura de gestión para la ZMT, es alinear todos los componentes de gestión (normas, organismos, planes, programas y fuentes de financiamiento) a una sola propuesta de composición de la metrópoli, ya que se tienen diferentes percepciones por parte de los diferentes ámbitos de gobierno de lo que se debe considerar como coordinación metropolitana; además de que todavía no se establece con claridad, cuál es el rol de cada uno de los niveles de gobierno en la toma de decisiones.

Un aspecto relevante a mencionar a la hora de analizar las posibilidades que tiene una metrópoli para establecer su cobertura territorial de gestión, y que se evidencia en el caso de la ZMT, tienen que ver con identificar que existen algunas contradicciones para determinar cuál podría ser su umbral de actuación. Por una parte, existe un argumento que, en palabras de quienes realizan las actividades de administración pública de la metrópoli (servidores públicos del gobierno del Estado y de los municipios), la ZMT como conglomerado urbano expresa una funcionalidad, es decir, todas aquellas actividades sociales, económicas, políticas y culturales que realiza la población de manera indistinta en los 22 municipios que la integran y que mantienen una constante interacción; y por otra, las necesidades que tienen los ayuntamientos de aparecer en el escenario político-administrativo de todo el conjunto urbano, en donde se menciona la urgencia de establecer nuevos arreglos instrumentales para participar en la obtención de todo tipo de recursos.

Se destaca que por las condiciones de centralidad de algunos municipios (Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma), se ha propuesto establecer nuevas zonas metropolitanas en el Estado México, tal es el caso de la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco¹⁴⁵, pero este tipo de arreglos se han realizado para promover una distribución más equitativa de los recursos

¹⁴⁵ Esta zona metropolitana contempla a los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Xalatlaco y Tianguistenco.

administrativos y establecer nuevos escenarios de coordinación metropolitana, ello sin considerar las condiciones de funcionalidad de toda la metrópoli (22 municipios). Se distingue que, aunque existe la necesidad de reconocer y asumir el planteamiento de tener dos zonas metropolitanas (la de Toluca y Santiago Tianguistenco), ya que es el medio por el cual podrán tener un rol más relevante en los procesos de gestión metropolitana, en el imaginario colectivo de funcionalidad de la metrópoli este espacio lo constituyen 22 municipios con tres nodos centrales Toluca, Tianguistenco y Tenango del Valle.

4.3.2 Componentes de gestión en la ZMT

El análisis de los mecanismos y/o componentes de gestión en el entorno metropolitano de Toluca se plantea en base a dos aspectos o grupos de variables: uno tiene que ver con el comportamiento de los mecanismos de gestión al interior de la metrópoli, en donde se analizan las características y atributos de la coordinación metropolitana y los alcances que ésta tiene; y otro, con el grado de asociación y/o vinculación entre dichos componentes, realizando una revisión de la forma en la cual interactúan dedicados a la coordinación de la metrópoli, éstos enmarcados en los tres ámbitos de gobierno.

4.3.2.1 Comportamiento de los mecanismos de gestión en la ZMT

En lo referente al comportamiento de los mecanismos de gestión, que analiza las posibilidades y características de la coordinación metropolitana de los municipios que contienen a la metrópoli, así como los medios de asociación de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para la toma de decisiones y la ejecución de proyectos; el análisis para identificar las posibilidades de coordinación retoma algunas características y/o particularidades consideradas como deseables en un entorno de gestión para la ZMT, identificando diversos atributos para cada uno de los componentes.

En tal caso, una primera aproximación para realizar el análisis de los componentes de gestión, es describir el entorno de coordinación deseado para indicar que tanto se asemeja el caso de la ZMT con alguna de las alternativas planteadas. Para ello se describen algunas características que asume el sistema¹⁴⁶.

¹⁴⁶Estos atributos se consideraron a partir de elegir características deseables de los modelos de gestión metropolitana descritos en el capítulo I y II, así como de algunas particularidades que identificaron como posibilidades de mejoramiento en el sistema de gestión metropolitana de actores municipales y del gobierno estatal en entrevistas.

Uno de los primeros atributos que se distinguen en el marco de los componentes de gestión, es que se debe reconocer la oportunidad de tener un alto grado de asociación y coordinación entre los municipios que contienen a la metrópoli; así como de los diferentes órdenes de gobierno que estén involucrados en los procesos de gestión y la colaboración de sus respectivas dependencias¹⁴⁷. Este tipo de participación debe estar reconocida por los diferentes componentes de gestión (marco jurídico, marco organizacional e instrumentos de planeación y financiamiento), procurando sobre todo que la coordinación metropolitana se promueva por los mecanismos legislativo y organizacional, quienes son los que marcan el umbral de actuación de la gestión, así como las posibilidades de ejecución de proyectos y los actores que se involucran en los mismos.

Otro elemento a considerar, es que se debe incentivar la participación de diversos actores en los procesos de coordinación metropolitana, esto quiere decir, que no solo los actores gubernamentales deben ser los que participen en estos procesos, sino que existe la posibilidad de contar con agentes del sector social, privado y/o académico que intervengan en la gestión y administración de estos entornos.

Una característica relevante en los sistemas de gestión es que, desde el punto de vista de los diferentes mecanismos (marco jurídico, marco organizacional e instrumentos), es necesario reconocer a la dimensión metropolitana como una materia que requiere un tratamiento especial, ello manifestado a través de identificar la preeminencia política, administrativa, jurídica y territorial que estos conglomerados poseen, así como la capacidad técnica para diagnosticar y pronosticar en los proyectos urbanos que requiera.

Otro atributo a considerar es que, se distinga y definan criterios específicos de lo que se desea gestionar como parte del sistema de coordinación, es decir, mencionar cuales son las materias y/o atribuciones que tendrá dicho sistema. Algunas de las materias que se consideran son: el desarrollo económico, la planeación regional, la seguridad pública, la vivienda, el suelo, los espacios públicos, la infraestructura, la cultura, el turismo, la vialidad, el transporte, los residuos sólidos, y el suministro de servicios como el agua y el alcantarillado.

De esta forma, se reconocen al menos cinco variables de análisis para determinar elementos básicos en la construcción de una gestión metropolitana con un grado de desarrollo de capacidades más comprensivas y complementarias de las necesidades de coordinación en el espacio metropolitano. Las cuales se jerarquizan a través de los ámbitos de gobierno que participan en la coordinación de la ZMT.

¹⁴⁷ La participación de los diferentes ámbitos de gobierno en la gestión de los espacios metropolitanos, conduce a una mejor toma de decisiones, pero también se considera un complemento sobresaliente en la generación de habilidades técnico-administrativas, así como de la operación de los diversos instrumentos.

En la siguiente tabla se describen los atributos de análisis de la gestión metropolitana:

Tabla 36: Variables de análisis de las características de coordinación metropolitana en la ZMT

Atributos de evaluación	Nomenclatura	Descripción
Grado de Coordinación Metropolitana	GCM	Corresponde al grado de asociación y/o coordinación promovido por las demarcaciones y los ámbitos de gobierno de la ZMT
Grado de Coordinación Intergubernamental	GCI	Se refiere al grado de asociación entre los ámbitos de gobierno que intervienen en la gestión metropolitana
Participación de Actores Complementarios	PAC	Identifica la incorporación de actores sociales, privados y académicos en los procesos de gestión metropolitana en la ZMT
Dimensión Metropolitana	DM	Se refiere al reconocimiento de la dimensión metropolitana para desarrollar procedimientos de coordinación en la ZMT
Materias de Coordinación Metropolitana	MCM	Indica materias y/o atribuciones de carácter metropolitano a considerar dentro del sistema de gestión metropolitana en la ZMT

Fuente: *Elaboración propia*

Para realizar la valoración de semejanza con los atributos presentados respecto a los componentes de gestión de la ZMT, se realiza una ponderación de tipo nominal y ordinal de intensidades de acuerdo a los siguientes rubros:

Tabla 37: Valoración para ponderación de análisis de atributos para componentes de gestión metropolitana en la ZMT

Intensidad del atributo	Codificación	Descripción
Nulo	0	Refiere a que en el componente de gestión no existen ningún elemento que promueva el atributo de análisis
Bajo	1	Representa un grado de asociación con el atributo escaso, es decir, con pocas posibilidades de aplicación
Medio	2	Considera un grado de vinculación con el atributo a un nivel moderado, se aplica pero con algunas restricciones
Alto	3	Indica que el atributo se está retomando en su totalidad por los componentes de gestión de la ZMT

Fuente: *Elaboración propia*

Con relación al análisis del ámbito federal, se muestran las directrices generales a considerar por la ZMT para identificar elementos relevantes en la promoción de mejoras de su sistema de gestión. Para tal caso, desde el marco jurídico se revisa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2016) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2016); con relación a los organismos de coordinación metropolitana se observa lo que propone la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) a través de su Dirección de Coordinación Metropolitana (DCM); y finalmente, con los instrumentos de gestión se examina lo que dispone el Fondo Metropolitano (FM) desde las figuras de financiamiento, y a partir el sistema de planeación, se revisan las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), el

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU) y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 (PSDATU).

De manera general, el análisis muestra que desde el punto de vista del marco jurídico, la promoción de procesos de coordinación metropolitana (GCM) tiene la posibilidad de reforzar su legislación desde la CPEUM, ya que es el componente de gestión que muestra mayor debilidad al reconocer este tipo de procesos, presentado una ponderación de bajo, ello se debe a que desde el punto de vista de éste componente solo se propone que los municipios tienen la facultad de realizar procesos de intermunicipalidad, sin que esto simbolice ser un proceso obligatorio e integral entre ellos y entre ámbitos de gobierno.

En lo que respecta a la LGAHOTDU, el GCM se valora con una ponderación de alto, ya que además de proponer convenios de colaboración entre los municipios y los diferentes ámbitos de gobierno que intervienen en la gestión de una metrópoli, también establece la posibilidad de reforzar el marco organizacional, legal y de instrumentos de gestión (planeación y financiamiento), porque promueve la conformación de organismos deliberativos y auxiliares, así como de comisiones metropolitanas, y establece la configuración de planes y programas que contarán con el respaldo y apoyo de recursos del Fondo Metropolitano¹⁴⁸.

Por su parte, con los organismos de gestión, la DCM de la SEDATU se ubica con una valoración de alto del GCM, ya que propone mejorar las prácticas de planeación y de gestión desde este ámbito, promoviendo algunas acciones que la LGAHOTDU le adjudica, tal es el caso de: emitir los criterios y lineamientos para la delimitación territorial de las metrópolis; o participar en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamiento y servicios metropolitanos, por mencionar algunos.

Asimismo, con los instrumentos de financiamiento, el FM tiene una valoración de medio en el GCM, consecuencia de disponer que, para asignar los recursos de este instrumento, solo se realice un Consejo para el Desarrollo Metropolitano en donde participen los tres órdenes de gobierno con los representantes de sus distintas dependencias, pero no estipula la forma de coordinación que se debe llevar a cabo.

Con el sistema de planeación y programas de desarrollo urbano, el PND y el PNDU están valorados con una ponderación de bajo en GCM, ya que se sugieren la posibilidad de realizar procesos de planeación y coordinación metropolitana, pero no establecen ninguna directriz o forma de ejecutarlos, es decir, postulan el enfoque de cómo debe ser la coordinación

¹⁴⁸ Cabe mencionar que lo que dispone esta Ley, todavía no tiene una forma de ser observado de manera práctica en algún caso de zona metropolitana en el país, ya que es una propuesta de reciente incorporación en el marco jurídico del desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial (se formalizó en 2016), pero se considera como una estrategia relevante que en el largo plazo, establecerá las directrices para un sistema de gestión metropolitana con mayor grado de complementariedad e integración.

metropolitana (segura, sustentable, responsable y eficiente), pero no indican bajo qué criterios se alcanzan esas condiciones. El PSDATU, tiene una valoración de medio, ya que este instrumento detalla de manera más complementaria la regulación a la que accede una zona metropolitana, destacando que en ella deben participar las entidades federativas y los respectivos municipios que las conforman.

Con relación al grado de asociación y/o coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (GCI), existe una debilidad por parte del marco jurídico para reconocer los procesos de coordinación entre ámbitos de gobierno, así como de sus respectivas dependencias; desde la CPEUM se considera que el GCI tiene una intensidad baja, ya que solo se promueve que los municipios los estados y la federación podrán planear y regular su desarrollo desde una perspectiva voluntarista de asociación.

Con la LGAHOTDU la configuración del GCI presenta una valoración que reconoce una intensidad alta de integración, ya que se distingue que, en el proceso de coordinación metropolitana, es relevante la concurrencia entre la federación, los Estados y los municipios, y que producto de esta interacción, podrán conforma organismos y comisiones metropolitanas, así como participar de manera conjunta en la planeación y gestión de estos espacios.

Desde los organismos de gestión, la DCM de la SEDATU conserva una valorización de alto en el GCI, ya que promueve que exista una coordinación entre ésta y los organismos de las entidades federativas y los municipios, ello con el objetivo de promover el apego a la legislación y a los planes y programas de desarrollo urbano y metropolitano.

Por su parte, con los instrumentos de financiamiento el FM incentiva un GCI medio, ya que se reconoce que, para ocupar los recursos del fondo, se realiza una relación entre ámbitos de gobierno de los Estados y municipios, con la opción de dejar a criterio discrecional el incorporar a instancias del gobierno federal.

Desde el ámbito de los instrumentos de planeación y los programas de desarrollo urbano, el GCI se pondera con una valoración de alto para el PND, porque reconoce que la coordinación interinstitucional entre la federación, los estados y los municipios es una medida que debe procurarse para lograr el impulso del desarrollo sustentable y metropolitano del país. Mientras que los programas de PNDU y PSDATU se valonan con un nivel medio de promoción, ya que, aunque mencionan la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional entre los ámbitos de gobierno, solo lo referencian como una posibilidad, sin que ello simbolice alguna acción en concreto, es decir, queda como una acción secundaria.

En cuanto a la participación de otros actores en los procesos de coordinación metropolitana (PAC), se observa que casi en su totalidad los componentes no consideran que participen

otros actores en estos procesos, tan solo en algunos se menciona la posibilidad de que éstos se integren, sin que se especifique los medios y/o condiciones para hacerlo, Esto es evidente a nivel del marco jurídico a través de la LGAHOTDU en donde para la PAC considera una valoración de intensidad media, ya que establece la posibilidad de trabajar con la sociedad, los privados y el sector académico en un entorno de gobernanza metropolitana, que para esta ley se traduce en realizar procesos de participación social.

Desde el punto de vista de las organizaciones, la DCM de la SEDATU propone una valoración de alto en la PAC, ya que dentro de sus atribuciones contempla incluir en sus actividades y en los procesos de coordinación, el trabajar con la sociedad civil y el sector privado.

Con relación a los instrumentos de financiamiento y de planeación, solo desde el PNDU se considera la posibilidad de incorporar la PAC con una valoración de bajo, ello derivado de que este programa solo considera apoyar la creación de consejos ciudadanos metropolitanos para apoyar y validar algunas acciones a esta escala.

Con el reconocimiento de la dimensión metropolitana (DM) para establecer procesos de coordinación, se distingue que en prácticamente todos los componentes de gestión federales hay un reconocimiento de los espacios metropolitanos como lugares que ameritan una regulación especial, teniendo una valoración de alto para casi todos sus componentes (LGAHOTDU, DCM, FM, PND, PNDU y PSDATU), el único de éstos en donde no se precisa de manera puntual esta alternativa, es en el marco jurídico desde el punto de vista constitucional, en donde la coordinación metropolitana solo se infiere a partir de los procesos de intermunicipalidad teniendo un valor de intensidad nulo.

En lo que respecta al reconocimiento de materias o atribuciones que asume el sistema de gestión (MCM). Desde la CPEUM se identifica una intensidad de medio, ya que se establecen algunas materias o atribuciones que son sometidas a procesos de intermunicipalidad por los municipios¹⁴⁹. Con la LGAHOTDU las MCM reconocen una valoración de intensidad de alta, ya que establece una diversidad de materias a desarrollar a través de los programas de zonas metropolitanas¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Las materias o atribuciones son: los asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública (CPEUM, 2018)

¹⁵⁰ Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones tendrán a su cargo las siguientes materias o atribuciones: la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos; la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad; el suelo y las reservas territoriales; la densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador; las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; la localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; la gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; la prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático; la infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; la accesibilidad universal y la movilidad; la seguridad pública; y otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades (LGAHOTDU, 2016).

Con relación a los organismos, la DCM establece una valoración de medio en las MCM, ya que dentro de sus acciones y umbral de actuación, propone el investigar, actualizar y documentar en coordinación con distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el estado que guarda el desarrollo de las zonas metropolitanas del país, considerando distintas áreas o materias a trabajar¹⁵¹.

Por su parte, con los instrumentos de financiamiento, el FM reconoce una valoración de las MCM de alto, ya que otorga recursos a proyectos que se vinculan a fomentar el desarrollo metropolitano y sustentable retomando diversas materias para invertirlo, sobre todo en las áreas destinadas al ordenamiento territorial y el desarrollo de infraestructura¹⁵².

Con el sistema de planeación, el PNDU y el PSDATU tienen una valoración de medio en las MCM, ya que solo se reconocen algunas atribuciones en donde se realizan procesos de coordinación metropolitana, a través de establecer que se deben buscar algunas soluciones a los problemas comunes en las metrópolis¹⁵³.

En la siguiente tabla se sintetiza el análisis de los componentes de gestión metropolitana en el ámbito federal:

Tabla 38: Síntesis del análisis de componentes de gestión metropolitana en el ámbito Federal para la ZMT

	Marco jurídico		Marco organizacional	Instrumentos de gestión			
	CPEUM	LGAHOTDU	SEDATU	Financiamiento	Planeación		
			DCM	FM	PND	PNDU	PSDATU
GCM	1	3	3	2	1	1	2
GCI	1	3	3	2	3	2	2
PAC	0	2	3	0	0	1	0
DM	0	3	3	3	1	3	3
MCM	2	3	2	3	0	2	2

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en su Dirección de Coordinación Metropolitana (DCM); el Fondo Metropolitano (FM); el Plan Nacional de Desarrollo (PND); el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU); y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU).

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Como se observa, la perspectiva de gestión metropolitana desde el ámbito federal, presenta algunas debilidades que ocasionan que este ámbito de gobierno no conserve el grado de

¹⁵¹ Busca promover acciones en materia demográfica, planeación urbana y regional, suelo, vivienda, servicios y administración, de competitividad económica, gobernanza y cohesión social, cultura; así como promover proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios, acciones e inversiones que impulsen el desarrollo integral competitivo, equitativo y sostenible en las zonas metropolitanas (SEDATU, DCM, 2018)

¹⁵² Los recursos del Fondo Metropolitano se destinan a: proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, para contribuir al ordenamiento territorial; y en elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de inversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano (Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, 2018).

¹⁵³ Las temáticas sobre que abordan son: vivienda, cobertura de servicios, impulso a las actividades económicas, promoción de la vida comunitaria y alternativas adecuadas de movilidad (PNDU, 2014).

gestión que se pretende para las metrópolis –particularmente para la ZMT-, se distingue que en lo referente a los instrumentos de gestión, lo que corresponde al sistema de planeación, no ha logrado concretar establecer directrices específicas para realizar procesos de coordinación metropolitana, destacado aspectos como: proponer esquemas de coordinación limitados desde una perspectiva integral entre los municipios que conforman un espacio metropolitano; no determinar materias específicas para realizar procesos de coordinación; y establecer pautas inadecuadas para incorporar a diferentes actores (como los sociales, privados y académicos) a los procesos de gestión. Asimismo, se distingue que no existe una articulación entre los componentes analizados, ya que cada uno propone criterios diferentes tanto para identificar los procesos de coordinación como para ejecutarlos.

En entrevistas realizadas a funcionarios públicos (del gobierno estatal y municipal) que participan en la gestión y procesos de coordinación metropolitana en la ZMT, éstos reflexionan que las debilidades de la propuesta del sistema de gestión del ámbito federal, tienen repercusiones en al menos tres aspectos relevantes: el primero, es que el ámbito federal no logra establecer criterios que permitan a los municipios y al gobierno estatal retroalimentar las estrategias de coordinación metropolitana, existe un problema para identificar con claridad los procedimientos a seguir desde lo jurídico, organizacional e instrumental, porque éstos no mencionan como debe ser la colaboración con los otros ámbitos de gobierno¹⁵⁴.

El segundo lugar, la ausencia de establecer directrices de colaboración entre los ámbitos de gobierno, genera que realmente no exista una manera de identificar o saber cuáles son las materias y/o atribuciones en las que se realizan los procesos de coordinación metropolitana. En tercer lugar, se menciona que al no existir una coordinación apropiada entre los diferentes ámbitos gobierno y al no contar con instrumentos fuertes con relación a los procesos de gestión –sobre todo desde el ámbito de los organismos y sistema de planeación-, el establecimiento de grupos de trabajo se ve afectado, teniendo una injerencia débil en las decisiones o acciones que tienen que implementar.

De esta manera, se asegura que una de las estrategias a seguir para establecer mejores condiciones de coordinación metropolitana desde el ámbito federal, es proponer una política integrada de lo que se pretende alcanzar a nivel de la coordinación metropolitana en el país, el referente a considerar como pilar para proponer el esquema integral es la LGAHOTDU, ya que como se observa, es el componente de gestión que percibe de manera más integral los procesos de coordinación metropolitana y los actores que tienen que intervenir en ella; los

¹⁵⁴ Las instancias municipales consideran que el gobierno federal en conjunto con el gobierno estatal, deben promover y establecer los alcances de las acciones a realizar a la escala metropolitana, ya que sus atribuciones no alcanzan a rebasar el umbral territorial de sus municipios.

ajustes que tendría que reforzar este componente jurídico es establecer mejores alternativas para el reconocieron y alcances de las materias y/o atribuciones a escala metropolitana.

Desde el ámbito estatal, se analizan diversos componentes que contemplan a la coordinación metropolitana como una posibilidad dentro de su umbral de actuación, o bien como tratamiento específico de su funcionamiento, con relación al marco jurídico, se revisa lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2018 (LIEM) y el Código Administrativo del Estado de México (CAEM); con relación al marco organizacional, se analiza lo que propone la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SDUMEM) a través de la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano (SDM) y el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT); y con los instrumentos de gestión, se analiza el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 (PDEM), el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT), el Programa Sectorial Estado Progresista 2012-2017 (PSEP), el Programa Sectorial Sociedad Protegida 2012-2017 (PSSP), el Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017 (PEGGD), el Programa Región VII Lerma 2012-2017 (PRL) y el Programa Región XIII Toluca 2012-2017 (PRT)¹⁵⁵.

Desde el marco jurídico, el análisis de la promoción de los procesos de coordinación metropolitana (GCM) ha tenido un comportamiento diferente para cada componente de la normatividad; con relación a la CPELSM se observa que ésta tiene una ponderación de alto, debido a que propone que los municipios del Estado se coordinen y asocien para una mejor prestación de servicios públicos y el ejercicio de sus funciones, ello bajo el esquema de integrar zonas metropolitanas que adicionalmente tienen la atribución de generar planes, programas y acciones que complementen el sistema de gestión de la entidad. Desde la LOAPEM y el CAEM se percibe una ponderación de medio, ya que estos componentes no proponen de manera directa realizar procesos de coordinación metropolitana, la forma en la cual establecer esta posibilidad es a través de elaborar acuerdos de conurbación, así como buscar la concurrencia entre el Estado con los municipios para realizar proyectos y acciones. Desde la perspectiva de la LIEM, se contempla una ponderación de bajo, ya que solo establece que el gobierno estatal

¹⁵⁵ Desde el análisis de la política pública establecida a partir las directrices del sistema de planeación estatal (PDEM, PRDUVT, PSEP, PSSP, PEGGD, PRL y PRT), existe una condición específica de tratamiento de los datos para realizar el análisis, al momento de recabar la información, el gobierno estatal se encontraba en un proceso de transición de administración pública (cambio de gobierno), lo cual se ve reflejado en que algunos instrumentos presentan un esquema de trabajo actualizado con relación a otros, tal es el caso del PDEM, que presenta un esquema de análisis de las condiciones de gestión metropolitana que se retomaran en el periodo de gobierno de 2017- 2023, en contraste con la de los programas PSEP, PSSP, PEGGD, PRL y PRT, que retoman la política aplicada en el periodo de gobierno 2012-2017. Al momento de realizar la investigación todos ellos se encuentran vigentes.

tiene la oportunidad de afectar ingresos para fortalecer el cumplimiento de compromisos realizados por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

Respecto al marco organizacional, el GCM se promueve con una ponderación de alto tanto para la SDM como para el CECMVT, porque promueven coordinar y ejecutar las acciones y los problemas comunes que presentan los municipios de las zonas metropolitanas bajo un esquema de coordinación regional, metropolitana e intermunicipal, esto con el propósito de fortalecer programas y acciones encamados a promover el desarrollo metropolitano.

Con relación a los instrumentos de gestión, el GCM presenta un tratamiento diferenciado tanto para los planes como para los programas, desde el PDEM, el PRDUVT y el PEGGD se tiene una ponderación de alto, porque en conjunto promueven establecer una visión metropolitana para fortalecer el esquema institucional y la visión de la planeación y gestión del territorio a través de promover mejores esquemas de coordinación metropolitana; para el caso de los programas PSSP, PSEP, PRL y PRT la perspectiva de construir una visión de coordinación metropolitana no se encuentra considera dentro de las diferentes acciones que promueven, considerando una ponderación de nulo, respectivamente.

Por su parte, uno de los atributos del sistema de gestión que amerita una particular atención en el desarrollo de estrategias para la coordinación metropolitana, es el de la coordinación intergubernamental e interinstitucional (GCI) que presenta la ZMT, desde el marco jurídico, se observa que la CPELSM, la LOAPEM y el CAEM conservan una ponderación de medio, ya que, aunque proponen realizar acciones de manera conjunta entre la federación el Estado y los municipios, como la prestación de servicios o la ejecución de obras, no establecen sobre qué aspectos van a realizar ese tipo de acciones y cual va hacer el rol que asumirán cada uno de los ámbitos de gobierno en el trabajo conjunto que proponen. Con relación a la LIEM, se contempla una ponderación de bajo, ya que, con la perspectiva de afectar ingresos para fortalecer el cumplimiento de compromisos realizados por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, la coloración intergubernamental e interinstitucional tiene el potencial de realizarse a través de la relación de los diferentes ámbitos de gobierno, trabajando en conjunto al interior de la Comisión.

Con la propuesta de trabajo del marco organizacional, el GCI presenta una ponderación de alto para el caso de la SDM, porque establece que una de las prioridades de la forma en la cual se llevan a cabo mejores posesos de coordinación metropolitana, es trabajar en un ambiente de interacción intergubernamental e interinstitucional entre los ámbitos de gobierno. Para el caso del CECMVT, la ponderación se establece en un nivel de medio, derivado de que

la coordinación metropolitana solo se promueve a nivel del gobierno estatal y de los municipios, dejando a criterio discrecional la participación del gobierno federal.

Con relación a los instrumentos de gestión, el GCI reconoce una ponderación de alto para el PDEM y el PEGGD, ello derivado de que en estos instrumentos se propone el desarrollar una cultura metropolitana que impulse la coloración intergubernamental e interinstitucional de los diferentes ámbitos de gobierno con la ciudadanía, además de establecer criterios de corresponsabilidad para las instancias gubernamentales del gobierno estatal. En lo que respecta al PRDUVT, la ponderación se establece en un nivel medio, ya que solo se reconoce a la coordinación entre ámbitos de gobierno por medio de la concurrencia que debe de existir entre el sistema de planeación en sus diferentes escalas (federal, estatal y municipal). Con relación a los programas PSSP, PSEP, PRL y PRT, éstos conservan una ponderación de nulo, porque no hacen referencia a promover algún tipo de vinculación entre los ámbitos de gobierno en los procesos de coordinación metropolitana que promueven en las materias que abordan, respectivamente.

Uno de los aspectos que amerita una atención particular en la promoción de los procesos de coordinación metropolitana en el Estado de México, es el de la inclusión de actores complementarios a los gubernamentales en los procesos de gestión de la ZMT (PAC), prácticamente no se reconoce como una opción por casi la totalidad de los componentes analizados (marco jurídico, marco organizacional e instrumentos de gestión). La PAC es considerada solo por la SDM desde la perspectiva del marco organizacional, obteniendo una ponderación de alto, porque promueve la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas; y por el PDEM desde la perspectiva de los instrumentos de gestión, considerando una ponderación de medio, ya que propone generar nuevas centralidades metropolitanas con un enfoque de gobernanza, el cual refiere al involucramiento de los actores sociales, privados y académicos en los procesos de consolidación de espacios metropolitanos.

Por su parte, el reconocimiento de la dimensión metropolitana (DM) como una materia que amerita un tratamiento especial para la ZMT, se observa como una acción que se encuentra en proceso de construcción; desde el marco jurídico la DM se reconoce con un nivel alto con la CPELSM, porque establece que los municipios de la entidad tienen la posibilidad de integrar zonas metropolitanas para la coordinación de planes programas y acciones. Establece una ponderación de medio para el CAEM y la LIEM, porque refieren a que el gobierno del Estado en conjunto con los municipios tiene la oportunidad de participar en la regulación de las zonas metropolitanas, así como asignar recursos a las comisiones derivadas de esta práctica.

Con relación al marco organizacional, la DM tiene una ponderación de alto tanto para la SDM como para el CECMVT, porque promueven evaluar y coordinar las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas.

En lo referente a los instrumentos de gestión, la DM propone una valoración de alto para los planes PDEM y PRDUVT, en ambos casos el reconocimiento de la dimensión metropolitana para desarrollar procesos de colaboración, está contemplado en el reconocimiento para implementar estrategias que induzcan una visión metropolitana en instituciones, planes y proyectos, además de promover delimitaciones territoriales para el ámbito de atención de la coordinación a esta escala. Desde los programas de PRL y PRT, la DM se promueve con un rango medio, derivado de que en estos programas solo se reconoce la ubicación de algunos municipios que se consideran metropolitanos y se distinguen algunos atributos que dieron origen la ZMT en su proceso de consolidación. En los programas PSSP y PSEP la ponderación es de bajo, porque en ellos solo se propone realizar actividades desde una perspectiva institucional para promover una cultura metropolitana.

En cuanto a las materias y atribuciones que se establecen a nivel metropolitano (MCM) en las cuales existe la posibilidad de realizar procesos de coordinación metropolitana; desde el marco jurídico la CPELSM y el CAEM, establecen una valoración de medio para las MCM, porque reconocen que las materias y/o atribuciones se plantearan en congruencia con la legislación, planes y programas federales, sin que establezcan cuales son y de que componentes de gestión serán extraídas. En lo que respecta a la LOAPEM se reconoce una valoración de bajo, ya que solo hace hincapié en las materias de prestación de servicios y la ejecución de obras. Con relación al marco organizacional, las MCM conservan una valoración de alto para el caso CECMVT, porque se establecen materias específicas para el tratamiento de la coordinación metropolitana además del desarrollo de proyectos concretos para esta actividad. Con relación a la SDM, la ponderación es de bajo, porque solo se promueven proyectos de intervención metropolitana a través de fomentar la actividad intermunicipal.

Desde la perspectiva de los instrumentos de gestión, las MCM presentan una ponderación de alto para PRDUVT, porque identifican aspectos concretos en los cuales los diferentes ámbitos de gobierno –sobre todo el estatal- realizan procesos de coordinación, además de llevar a cabo un diagnóstico y establecer directrices para cada una de las materias a ser susceptibles para la gestión metropolitana. Con la propuesta del PDEM, el PSEP, el PRL y el PRT la valoración se establece en medio, ya que éstos reconocen la capacidad productiva y a relevancia que tiene realizar proyectos en las materias relacionadas con la promoción de las actividades económicas secundarias y terciarias. Con relación al PSSP se reconoce una

ponderación de bajo, porque reconoce que se debe presentar una intercomunicación en las áreas de seguridad pública de la ZMT.

En la siguiente tabla se sintetizan los resultados de análisis por componente de gestión en el ámbito estatal:

Tabla 39: Síntesis del análisis de componentes de gestión en el ámbito estatal para la ZMT

	Marco Jurídico				Marco Organizacional		Instrumentos de Gestión						
	CPELSM	LOAPEM	LIEM	CAEM	SDUMEM		PDEM	PRDUVT	PSEP	PSSP	PEGGD	PRL	PRT
					SDM	CECMVT							
GCM	3	2	1	2	3	3	3	3	0	0	3	0	0
GCI	2	2	1	2	3	2	3	2	0	0	3	0	0
PAC	0	0	0	0	3	0	2	0	0	0	0	0	0
DM	3	0	2	2	3	3	3	3	1	1	0	2	2
MCM	2	1	0	2	1	3	2	3	2	1	0	2	2

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM); Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México (LOAPEM); Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2018 (LIEM); Código Administrativo del Estado de México (CAEM); Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México (SDUMEM), Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano (SDM); Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT); Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM); Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT); Programa Sectorial Estado Progresista 2012-2017 (PSEP); Programa Sectorial Sociedad Protegida 2012-2017 (PSSP); Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017 (PEGGD); Programa Región VII Lerma 2012-2017 (PRL); Programa Región XIII Toluca 2012-2017 (PRT).

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Como se observa, los componentes de gestión del ámbito estatal de manera general necesitan reforzar sus planteamientos con relación a los procesos de coordinación metropolitana; desde el marco jurídico existe la necesidad de incorporar la perspectiva de participación de actores complementarios en los procesos de gestión; así como especificar las materias y/o atribuciones que contemplara el esquema de coordinación metropolitana.

Con el marco organizacional, es necesario fortalecer la forma en la cual se establecen procesos intergubernamentales e interinstitucionales, así como adecuar la interacción de actores complementarios al sistema de gestión y el reconocimiento de acciones específicas para realizar los procesos de coordinación.

Desde el punto de vista de los instrumentos de gestión, es necesario delimitar no solo como se integran otros actores a los procesos de coordinación, sino también, identificar las posibles mejoras que se tienen que realizar en las actividades de interrelación entre los ámbitos de gobierno, así como de las diferentes dependencias que participan en el sistema de gestión.

En entrevistas realizadas a funcionarios públicos estatales y municipales, éstos reconocen que las dificultades detectadas en el sistema de gestión metropolitana estatal, proponen un esquema de trabajo que no se encuentra lo suficientemente articulado para promover

escenarios de política pública aplicada, que mantengan una perspectiva integral en cuanto a los procesos de coordinación metropolitana. Entre los aspectos que destacan que obstaculizan el promover un mejor esquema de gestión se encuentran: a) la capacidad técnica para promover acciones a nivel metropolitano, esto aludiendo a que aún contado con organismos especializados y con una perspectiva normativa sobre el tema, los proyectos y acciones que se desarrollan bajo este esquema consideran un nivel de integración débil, ya sea porque no son consideradas como acciones prioritarias dentro de los esquemas de trabajo de los gobiernos, o porque no cuentan con los recursos administrativos suficientes, o bien, porque no se generan los instrumentos necesarios para facilitar una acción pública integrada¹⁵⁶; y b) la conformación de grupos de trabajo, reconociendo que si bien se ha buscado integrar a diversos actores a los procesos de coordinación metropolitana, así como implementar diversas estrategias para el intercambio de ideas e intereses por parte de los diferentes ámbitos de gobierno, el esquema de trabajo de los grupos que se han integrado, no especifican los alcances que tienen los procesos de coordinación metropolitana, existe confusión al entender los escenarios de retroalimentación de los grupos, además de que tampoco existe claridad para reconocer el rol que posee cada uno de los actores que participan en el proyecto de gestión.

Con relación al análisis de los componentes de gestión del ámbito municipal, se revisan los Bandos Municipales, los organismos creados para llevar a cabo procedimientos de coordinación metropolitana y planes de desarrollo urbano de las 22 demarcaciones que contempla la ZMT¹⁵⁷.

Para el caso de la promoción de procesos de coordinación metropolitana (GCM), desde el marco jurídico (Bandos Municipales), se identifica que poco más del 63 por ciento de los municipios establece la posibilidad de llevar a cabo esta práctica, definiendo un grado de coordinación metropolitana alto. Con relación al marco organizacional, cerca del 27 por ciento de las demarcaciones municipales identifican esta posibilidad, en su mayoría con una ponderación de bajo para esta variable. Por su parte, con los instrumentos de gestión, el GCM está propuesto por poco más del 81 por ciento de los municipios, en su mayoría por una ponderación de bajo (véase tabla 40).

Con la búsqueda de una coordinación intergubernamental e interinstitucional entre los ámbitos de gobierno (GCI), desde el marco jurídico se identifica que cerca del 54 por ciento de los

¹⁵⁶ Los instrumentos a los que se hacen referencia es a los planes y programas para promover la coordinación metropolitana y a la integración de fideicomisos públicos para obtener recursos económicos.

¹⁵⁷ La revisión de los componentes de gestión del ámbito municipal, se realiza a partir de los periodos de gobierno de las dos últimas administraciones de 2013 a 2018.

municipios de la ZMT promueven llevar a cabo acciones desde esta perspectiva, identificando un grado de coordinación intergubernamental medio para la mayoría de sus municipios. Desde el planteamiento del marco organizacional, el GCI lo consideran el 9 por ciento de las demarcaciones municipales, identificando una ponderación de medio y alto de manera equilibrada. Con relación a los instrumentos de gestión, poco más del 68 por ciento de los municipios identifican la posibilidad de promover un GCI, en su mayoría con un grado de coordinación intergubernamental alto (véase tabla 40).

Desde la perspectiva de incluir a actores complementarias a los procesos de gestión metropolitana (PAC), con el marco jurídico poco más del 13 por ciento de los municipios de la ZMT consideran esta opción, con una valoración de bajo para esta variable. Desde la perspectiva de los instrumentos de gestión, cerca del 36 por ciento de las demarcaciones municipales consideran esta opción, con una ponderación de bajo para este atributo (véase tabla 40).

El reconocimiento de la dimensión metropolitana para realizar procesos de coordinación metropolitana (DM), es identificado desde el marco jurídico por poco más del 81 por ciento de los municipios que integran la metrópoli, en su mayoría con una ponderación de bajo para esta variable. Con relación al marco organizacional, cerca del 27 por ciento de los municipios consideran esta opción como parte de sus procesos de coordinación metropolitana, valorando esta opción en su mayoría como bajo. Y con los instrumentos de gestión, poco más del 81 por ciento de los municipios consideran este atributo, con un grado alto de reconocimiento de la dimensión metropolitana (véase tabla 40).

Con relación a las materias y/o atribuciones en las que se tienen la opción de realizar procesos de coordinación metropolitana (MCM), desde el marco jurídico poco más del 45 por ciento de los municipios identifican esta opción, en su mayoría con una ponderación de alto. Con el marco organizacional, cerca del 23 por ciento de los municipios identifican materias que son susceptibles a considerarse en los procesos de coordinación metropolitana, con una valoración para esta variable de medio. Respecto a los instrumentos de gestión, cerca del 73 por ciento de los municipios de la ZMT proponen el establecer atribuciones de carácter metropolitano, todos ellos con una ponderación de alto para esta variable (véase tabla 40).

Tabla 40: Síntesis del análisis de componentes de gestión en el ámbito municipal para la ZMT

Municipio	Marco Jurídico					Marco Organizacional					Instrumentos de Gestión				
	Bandos Municipales					Direcciones/Unidades					Planes de Desarrollo				
	GCM	GCI	PAC	DM	MCM	GCM	GCI	PAC	DM	MCM	GCM	GCI	PAC	DM	MCM
Almoloya de Juárez	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	3	3
Calimaya	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	3	0	3	3
Lerma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3
Metepec	3	2	0	3	0	2	2	0	2	2	2	3	1	3	3
Mexicaltzingo	3	1	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	3	3
Otzolotepec	3	2	0	3	3	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0
San Mateo Atenco	3	0	0	1	0	1	0	0	1	2	2	2	0	0	3
Toluca	3	2	1	3	3	0	0	0	0	0	3	3	1	3	3
Zinacantepec	3	1	0	2	3	3	2	0	3	2	3	3	1	3	3
Chapultepec	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3
Ocoyoacac	0	0	1	2	3	1	0	0	1	2	2	2	0	3	3
Rayón	3	0	0	1	3	1	0	0	1	0	1	2	0	3	3
San Antonio la Isla	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3
Temoaya	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3
Xonacatlán	3	2	0	2	1	0	0	0	0	0	1	3	1	3	0
Tenango del Valle	0	2	1	3	3	0	0	0	0	0	1	2	1	3	3
Almoloya del Río	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0
Atizapán	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Capulhuac	3	2	0	1	1	0	0	0	0	0	1	3	1	3	3
Texcalyacac	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Tianguistenco	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	3	0	3	0
Xalatlaco	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3

Fuente: Elaboración propia con base en los Bandos Municipales (anuales) de un periodo de 2013 a 2017; planes de desarrollo urbano municipal de 2013 a 2018; y direcciones de desarrollo metropolitano de municipios de la ZMT.

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Como se observa, con los componentes de gestión desde el ámbito municipal, los atributos de gestión que requieren un mayor tratamiento por parte de los municipios de la ZMT, son los de promover una mayor coordinación intergubernamental e interinstitucional entre los ámbitos de gobierno; así como hacer hincapié en la forma en la cual se integran a actores complementarios a los procesos de coordinación metropolitana; todo ello acompañado de un reforzamiento del reconocimiento de materias y/o atribuciones que sean gestionadas de manera particular desde una perspectiva metropolitana.

En entrevistas realizadas a funcionarios públicos de los ámbitos de gobierno estatal y municipal, éstos reflexionan que prácticas de coordinación metropolitana a nivel de los municipios conservan un estado débil debido a que las atribuciones de esta escala no se establecen con claridad por parte del gobierno del Estado, la ausencia de legislación específica para promover procesos de coordinación a escala metropolitana es uno de los pilares en los

cuales ellos identifican una ausencia relevante para promover mejores escenarios en la materia; ello también aunado a la falta de los organismos que promuevan acciones concretas para la metrópoli.

Por otra parte, los funcionarios públicos de municipales, opinan que desde los ayuntamientos la cuestión metropolitana y su respectiva coordinación, no tiene un papel relevante dentro del desarrollo de políticas públicas, ello derivado, en primer lugar, a que la configuración de acciones a esta escala para los municipios es reciente y no cuentan con las capacidades técnicas para promoverlo; además de que se tienen la percepción de que ellos son agentes secundarios en el proceso de coordinación, ya que las políticas que se implementan a esta escala, en su opinión, son responsabilidad de los gobiernos federal y estatal.

De esta manera, resulta relevante indagar acerca de las posibilidades de asociación y/o complementariedad que presentan los componentes de gestión metropolitana, con ello se identifican posibles directrices que cada uno de los ámbitos de gobierno debe reforzar para proponer una coordinación metropolitana con un sentido más integral.

4.3.2.2 Grado de asociación de los componentes de gestión metropolitana en la ZMT

Un aspecto relevante al analizar los procesos de coordinación metropolita, es identificar la forma en la cual sus componentes (marco jurídico, marco organizacional e instrumentos de planeación y financiamiento) tiene la capacidad para interactúan y complementarse para ofrecer y promover mejores condiciones en los procedimientos de gestión; a partir de identificar las fortalezas y debilidades en el sistema, se posibilita la oportunidad de establecer directrices específicas para mejorar su funcionamiento. En este sentido, se revisan las condiciones que conserva la ZMT en la interacción entre sus componentes de gestión, reconociendo su estado actual y la forma en la cual podrían incrementar esa asociación.

El análisis se realiza identificando para cada ámbito de gobierno (federal, estatal y municipal) las fortalezas y debilidades que presentan en la promoción de un sistema de gestión metropolitana integral, para ello se consideran las cinco variables de coordinación metropolitana identificadas en el apartado anterior: el Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), el Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), la Participación de Actores Complementarios (PAC), el reconocimiento de la Dimensión Metropolitana para realizar procesos de coordinación (DM), y la definición de las Materias y/o Atribuciones que se consideran dentro del sistema de Coordinación Metropolitana (MCM). Para cada una de estas variables, se determina la intensidad que representan para los componentes de gestión (marco

jurídico, marco organizacional e instrumentos de gestión), de acuerdo a una ponderación de tipo intervalo, que representa el grado de asociación de los componentes para cada ámbito de gobierno (véase tabla 41).

Tabla 41: Valoración para el análisis del Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana en la ZMT

Grado de asociación de los componentes de gestión	Intervalo	Descripción
Bajo	0 – 1	Representa un grado de asociación escaso, significa que los componentes no presentan un grado de complementariedad adecuado para promover un sistema de gestión metropolitana integral
Medio	1.1 – 2	Considera un grado de vinculación moderado, simboliza que los componentes de gestión consideran una complementariedad restringida, limitada a cierto tipo de acciones que no necesariamente promueven un esquema integral de gestión
Alto	2.1 – 3	Indica un grado de asociación dominante, representa que los componentes de gestión se integran entre sí para ofrecer un esquema de gestión con mayor grado de complementariedad

Fuente: *Elaboración propia*

Con relación al ámbito del gobierno federal, se distingue que el marco jurídico considera con un grado de asociación alto al reconocer materias y/o atribuciones (MCM) para realizar procesos de coordinación metropolitana; con relación a la forma en la cual podrán ser realizados dichos procesos de coordinación (GCM), establecer las pautas para lograr una asociación intergubernamental e interinstitucional entre diferentes ámbitos de gobierno (GCI), y reconocer a la dimensión metropolitana (DM) como una arista estratégica dentro del sistema de gestión, se contempla un grado de asociación medio, respectivamente; asimismo, para el caso de incorporar a diferentes actores (PAC) a los procesos de coordinación metropolitana se considera una ponderación de bajo (véase tabla 42 y grafica 5) ¹⁵⁸.

Desde la perspectiva del marco organizacional, se contempla un grado de asociación de componentes de gestión de alto, para casi todas las variables de análisis (GCM, GCI, PAC y DM), ya que se percibe que el organismo creado para promover los procesos de coordinación metropolitana ¹⁵⁹, tiene facultado realizar procesos de coordinación metropolitana bajo un esquema de integración con otras dependencias del propio gobierno federal, de las entidades federativas y municipios; además de que en esta coordinación se promueve que exista la posibilidad de que participen actores del sector social, privado y académico, por consecuencia,

¹⁵⁸ Para el componente de marco jurídico en el ámbito federal se revisa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU),

¹⁵⁹ El organismo que promueve los procesos de coordinación metropolitana es la Dirección de Coordinación Metropolitana (DCM) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

la dimensión metropolitana y su proceso de gestión, mantienen una perspectiva más integral desde las actividades que realiza la dependencia. El elemento de análisis que contempla un grado de asociación medio es el de reconocer materias y/o atribuciones específicas (MCM) en las que se realizan procesos de coordinación metropolitana (véase tabla 42 y gráfica 5).

Con relación a los instrumentos de gestión, éstos proponen un grado de asociación alto desde el reconocimiento de la dimensión metropolitana como una que requiere una regulación especial entre los ámbitos de gobierno (DM) y el realizar procesos de coordinación intergubernamental e interinstitucional (GCI). Con relación a establecer las pautas y requerimientos necesarios para facilitar los procesos de coordinación metropolitana (GCM) y proponer materias y/o atribuciones específicas susceptibles a ser delimitadas como acciones para realizar proyectos a esta escala (MCM), éstas conservan un grado de asociación medio. Para el caso del involucramiento de actores complementarios en el sistema de gestión (PAC) se reconoce un grado de asociación bajo (véase tabla 42 y gráfica 5)¹⁶⁰.

Tabla 42: Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito federal para la ZMT

Variables de gestión metropolitana	Marco jurídico		Marco organizacional		Instrumentos de gestión	
	Ponderación	Grado de asociación	Ponderación	Grado de asociación	Ponderación	Grado de asociación
GCM	2	Medio	3	Alto	1.5	Medio
GCI	2	Medio	3	Alto	2.3	Alto
PAC	1	Bajo	3	Alto	0.3	Bajo
DM	1.5	Medio	3	Alto	2.5	Alto
MCM	2.5	Alto	2	Medio	1.8	Medio
Total	1.8	Medio	2.8	Alto	1.7	Medio

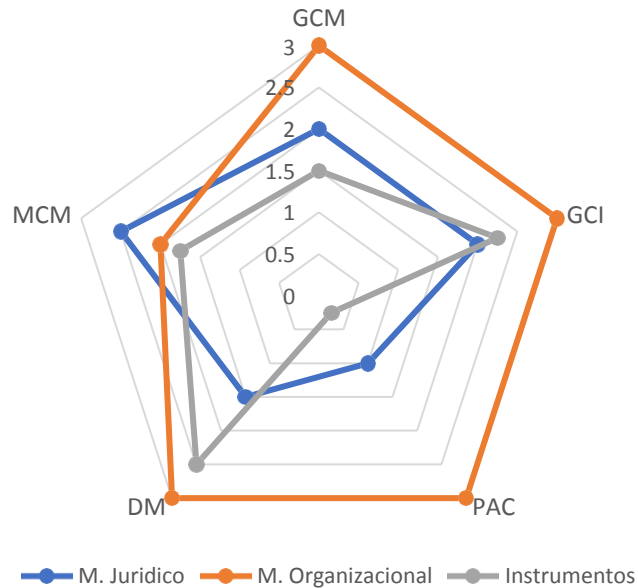
Fuente: Elaboración propia

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Con el análisis del grupo de componentes de gestión del ámbito federal, de manera general se observa que existe una desvinculación para proponer un sistema de política pública integral en cuanto a los procesos de coordinación metropolitana se refiere, ello derivado, de ente varios factores, a la desarticulación que existe desde el nivel de percepción y entendimiento de los componentes a lo que se refiere a un sistema de coordinación integral; y a la ausencia de conformación de componentes de gestión metropolitana que aborden de manera específica las actividades que requiere el entorno de coordinación metropolitana.

¹⁶⁰Para el análisis de instrumentos de gestión se revisa lo que establece el Fondo Metropolitano (FM); el Plan Nacional de Desarrollo (PND); el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU); y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU).

Gráfica 5: Análisis de Asociación de Componentes Gestión Metropolitana del ámbito federal para la ZMT



Fuente: Elaboración propia

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Respecto a la desarticulación que existe con componentes de gestión, se distingue que cada uno de éstos promueve de manera diferenciada un grupo de acciones que son consideradas como estratégicas para fortalecer las directrices del desarrollo metropolitano, prestando atención a ciertas acciones más que a otras, sin que ello simbolice que se ajusten a las propuestas de otros componentes, por mencionar un ejemplo, se observa que desde el marco jurídico una de las acciones que mayor fortaleza presenta en el sistema de gestión, es el reconocimiento de materias o atribuciones que se consideran para desarrollar procesos de coordinación; mientras que con el marco organizacional, se presta más atención a fomentar la interacción intergubernamental e interinstitucional de los ámbitos de gobierno; y con los instrumentos de gestión se reconoce con mayor grado de asociación al reconocer la dimensión metropolitana para realizar procesos de coordinación metropolitana.

La desarticulación de los componentes de gestión también se observa desde el punto de vista de los valores que alcanzan de manera general cada uno de éstos, se distingue que tan solo el marco organizacional alcanza una ponderación de alto con relación al grado de complementariedad de las variables analizadas (véase tabla 42); mientras que el marco jurídico y los instrumentos de gestión establecen una ponderación de medio. Esto refleja que

todavía hay cuestiones a revisar desde el punto de vista de la congruencia que establece cada componente de gestión, y que se debe trabajar en crear una visión compartida y específica para la escala metropolitana.

Con el ámbito de gobierno estatal, el marco jurídico promueve el realizar procesos de coordinación metropolitana (GCM), establecer una coordinación de tipo intergubernamental e interinstitucional (GCI), reconocer a la dimensión metropolitana (DM) y establecer materias y/o atribuciones, con un grado de asociación medio. Para el caso de integrar actores complementarios a los procesos de coordinación metropolitana (PAC), el grado de asociación bajo (véase tabla 43 y grafica 6).

Respecto al marco organizacional, la promoción de procesos de coordinación (GCM), la interacción de ámbitos de gobierno desde una perspectiva interinstitucional e intergubernamental (GCI) y el reconocimiento de la dimensión metropolitana para llevar a cabo la gestión (DM), tienen un grado de asociación alto. Por su parte, la integración de actores complementarios (PAC) y la configuración de materias y/o atribuciones (MCM) para los procesos de coordinación, presentan un grado de asociación medio (véase tabla 43 y grafica 6).

En lo que respecta a los instrumentos de gestión, el reconocimiento de realizar procesos de coordinación metropolitana (GCM), la interacción entre órdenes de gobierno y sus respectivas dependencias (GCI), el reconocimiento de la dimensión metropolitana (DM) y el establecimiento de materias y/o atribuciones (MCM), conservan un grado de asociación medio. La posibilidad de incorporar a actores complementarios (PAC), tiene un grado de asociación bajo (véase tabla 43 y grafica 6).

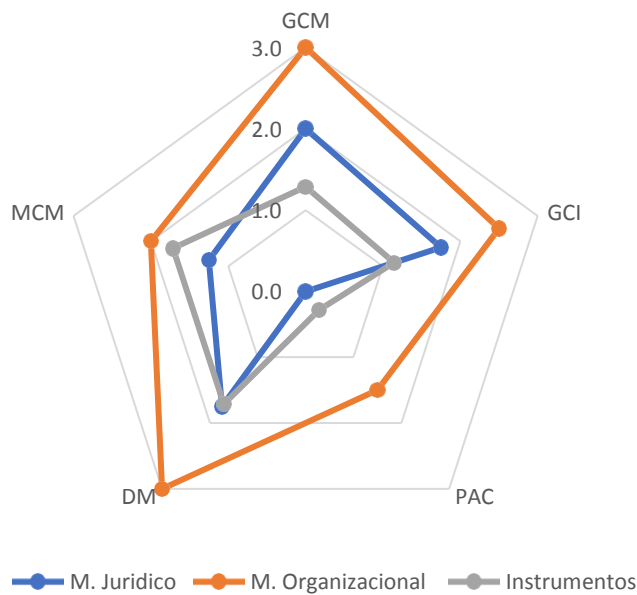
Tabla 43: Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito estatal para la ZMT

Variables de gestión metropolitana	Marco jurídico		Marco organizacional		Instrumentos	
	Ponderación	Grado de asociación	Ponderación	Grado de asociación	Ponderación	Grado de asociación
GCM	2	Medio	3	Alto	1.3	Medio
GCI	1.8	Medio	2.5	Alto	1.1	Medio
PAC	0	Bajo	1.5	Medio	0.3	Bajo
DM	1.8	Medio	3	Alto	1.7	Medio
MCM	1.3	Medio	2	Medio	1.7	Medio
Total	1.4	Medio	2.4	Alto	1.2	Medio

Fuente: Elaboración propia

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Gráfica 6: Análisis de Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito estatal en la ZMT



Fuente: Elaboración propia

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Como se observa, desde el ámbito estatal es necesario establecer directrices con mayor grado de integración desde el punto de vista jurídico e instrumental, ya que, en los dos casos, el promedio de complementariedad muestra que mantienen un estatus medio; desde lo jurídico y lo instrumental es relevante prestar una particular atención al involucramiento de actores que tengan la posibilidad de aportar elementos para generar un escenario de coordinación metropolitana más integral, así como establecer el grado de corresponsabilidad que adquirirán en el proceso de toma de decisiones.

Desde el marco organizacional, aunque presenta una ponderación de alto, se debe buscar perfeccionar el establecer materias o atribuciones específicas para los procesos de coordinación metropolitana y la realización de proyectos, así como, especificar cuál es el rol que deben asumir los actores que se involucran en el sistema de gestión.

Con el ámbito municipal, el marco jurídico considera la oportunidad de realizar procesos de coordinación (GCM) y reconocer a la dimensión metropolitana (DM), con un grado de asociación medio. Para el caso de establecer relaciones intergubernamentales (GCI), promover la incorporación de actores complementarios al sistema de gestión (PAC) y

reconocer atribuciones específicas (MCM), con un grado de asociación bajo (véase tabla 44 y grafica 7).

Desde el marco organizacional, todas las variables analizadas (GCM, GCI, PAC, DM y MCM) presentan un grado de asociación bajo. Ello derivado a que no existen demasiados organismos que propongan desarrollar estrategias a nivel metropolitano (véase tabla 44 y grafica 7).

Tabla 44: Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito municipal para la ZMT

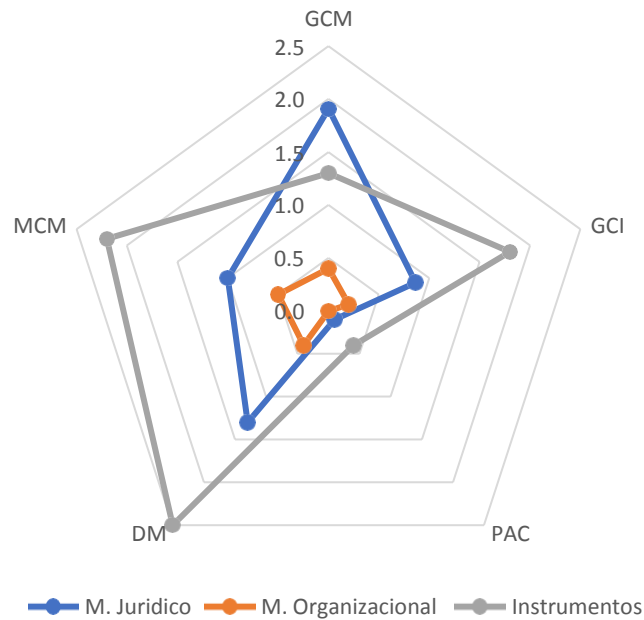
Variables de gestión metropolitana	Marco jurídico		Marco organizacional		Instrumentos	
	Ponderación	Grado de asociación	Ponderación	Grado de asociación	Ponderación	Grado de asociación
GCM	1.9	Medio	0.4	Bajo	1.3	Medio
GCI	0.9	Bajo	0.2	Bajo	1.8	Medio
PAC	0.1	Bajo	0	Bajo	0.4	Bajo
DM	1.3	Medio	0.4	Bajo	2.5	Alto
MCM	1	Bajo	0.5	Bajo	2.2	Alto
Total	1	Bajo	0.3	Bajo	1.6	Medio

Fuente: Elaboración propia

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Con los instrumentos de gestión, el recogimiento de la dimensión metropolitana (DM) y el establecimiento de materias y/o atribuciones de carácter metropolitano (MCM), consideran un grado de asociación alto. Mientras que el reconocimiento de realizar procesos de coordinación metropolitana (GCM), y el promover que se realice una interacción intergubernamental (GCI), tiene un grado de asociación medio. Para el caso de incorporar actores complementarios al sistema de gestión (PAC), presenta un grado de asociación bajo (véase tabla 44 y grafica 7).

Gráfica 7: Análisis de Grado de Asociación de Componentes de Gestión Metropolitana del ámbito municipal en la ZMT



Fuente: Elaboración propia

Nota: las siglas empleadas tienen la siguiente nomenclatura: Grado de Coordinación Metropolitana (GCM), Grado de Coordinación Intergubernamental (GCI), Participación de Actores Complementarios (PAC), Dimensión Metropolitana (DM), Materias de Coordinación Metropolitana (MCM)

Como se observa, el grado de asociación desde el ámbito municipal necesita reforzarse en los tres componentes de gestión analizados, tanto el marco jurídico como el marco organización presentan una ponderación de bajo en la forma en la cual integran diferentes estrategias de gestión. Con relación a los instrumentos, éstos proponen un grado de asociación medio.

Las estrategias deben estar encaminadas a promover un escenario complementario de actividades que permitan establecer mejores condiciones de coordinación metropolitana, particularmente es relevante prestar atención al involucramiento de actores complementarios, y a fomentar en mayor grado, la coordinación intergubernamental.

4.3.3 Perfil gubernamental de la gestión metropolitana en la ZMT

Para el análisis del perfil gubernamental de gestión metropolitana de la ZMT, definido a partir de la perspectiva de la gobernanza metropolitana, existen dos grupos de variables a revisar: la capacidad institucional, distinguida como la posibilidad que tienen los componentes de gestión de fomentar la articulación de políticas metropolitanas; y la incorporación de actores a

los procedimientos de coordinación metropolitana, el cual se hace referencia a la promoción y la forma en la que participan los diferentes actores del gobierno en conjunto con los sectores sociales, privados y académicos en los procesos de coordinación metropolitana.

El análisis se realiza de acuerdo a los planteamientos de las estrategias de gestión implementadas tanto por el gobierno estatal como municipal, para ello se retoma la experiencia de los funcionarios públicos que participan en la gestión de la metrópoli¹⁶¹.

4.3.3.1 Desarrollo de capacidades institucionales del sistema de gestión metropolitana en la ZMT

Para analizar el desarrollo de capacidades institucionales del sistema de gestión metropolitana de la ZMT, se retoman tres aspectos que se consideran relevantes para construir mejores capacidades en este ámbito y determinar el grado de las mismas: en primer lugar, las innovaciones que se han aplicado al sistema de coordinación metropolitana (ISCM), que hacen referencia al planteamiento actual de las estrategias de coordinación metropolitana, reconociendo la articulación de intereses gubernamentales y la forma en la cual son negociadas las estratégicas implementadas; así como las capacidades técnicas que se han desarrollado para mejorar la operatividad de los componentes de gestión.

En segundo lugar, establecer una dirección a las acciones de coordinación metropolitana (DACM), identificando los objetivos, metas e intereses concretos que pretende la coordinación metropolitana de la ZMT; así como la delimitación de facultades y atribuciones a esta escala, desde la perspectiva de identificar asuntos delimitados con actores específicos; y también es necesario conocer los criterios y atributos que se buscan alcanzar en el largo plazo.

Por último, se analizan las capacidades que se han desarrollado para promover una coordinación de actores (PCA), esto en el sentido de identificar los avances que se han realizado para formular estructuras de trabajo y buscar una coordinación intersectorial, entre ámbitos de gobierno y entre sus respectivas dependencias (véase tabla 45).

¹⁶¹ Las experiencias de coordinación metropolitana se analizan a partir de los datos recabados en entrevistas al titular de la Dirección General de Proyectos y Coordinación Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del gobierno del Estado de México; y por parte de los municipios, a los titulares de las dependencias con actividades relacionadas con la promoción de la coordinación metropolitana de los municipios de Tianguistenco, Metepec, Ocoyoacac, Rayón, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec.

Tabla 45: Variables de análisis de las Capacidades Instituciones de Coordinación Metropolitana en la ZMT

VARIABLES DE ANÁLISIS	NOMENCLATURA	ELEMENTOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
Innovaciones del Sistema de Coordinación Metropolitana	ISCM	- Estrategias de gestión implementadas - Capacidades técnicas de operatividad	Corresponde al grado de innovaciones empleadas en las estrategias del sistema de coordinación metropolitana
Dirección de las Acciones de Coordinación Metropolitana	DACM	- Objetivos, metas e interés de coordinación metropolitana - Delimitación de facultades y atribuciones - Acciones a largo plazo	Indica la dirección de acciones de coordinación metropolitana hacia la construcción de un sistema de coordinación metropolitana integral
Promoción de Coordinación de Actores	PCA	- Estructuras de trabajo de coordinación metropolitana - Coordinación intersectorial	Se refiere a forma de construir grupos de trabajo, la manera en la que interactúan y los actores que son involucrados en el sistema de coordinación metropolitana

Fuente: Elaboración propia

Para analizar las variables señaladas, se realiza una ponderación de tipo nominal y ordinal que indica el grado de promoción de cada variable, de acuerdo a los siguientes rubros:

Tabla 46: Ponderación del análisis de Desarrollo de Capacidades Institucionales de Coordinación Metropolitana en la ZMT

Grado de promoción de la variable	Codificación	Descripción
Bajo	1	Representa un grado de desarrollo de capacidades institucionales insuficiente para promover procesos de coordinación metropolitana en la ZMT
Medio	2	Considera un grado de desarrollo de capacidades institucionales moderado para promover procesos de coordinación metropolitana en la ZMT
Alto	3	Refiere a un grado de desarrollo de capacidades institucionales dominante para promover procesos de coordinación metropolitana en la ZMT

Fuente: Elaboración propia

Desde la perspectiva de las innovaciones al sistema de coordinación metropolitana (ISCM), se observa que la ZMT ha propuesto un proceso de coordinación basado en al menos tres argumentos centrales. El primero, destaca el iniciar la conformación una agenda de trabajo en el tema de la coordinación metropolitana, en ésta se observa que una de las actividades sobresalientes es generar una cartera de proyectos de acuerdo a temáticas y problemáticas comunes entre los municipios que conforman la ZMT, para ello se han identificado diversos ejes temáticos enmarcados en la promoción del desarrollo urbano, desarrollo económico, desarrollo social y la protección al ambiente, por mencionar los más destacados: espacio público, suelo, accesibilidad y movilidad, reservas territoriales, gestión integral de residuos,

asentamientos humanos, servicios públicos y límites territoriales¹⁶². Esta actividad se realiza con la participación de los gobiernos municipales y el gobierno estatal, trabajando bajo el enfoque propuesto por Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca, en donde el gobierno del Estado promueve los temas a discutir por medio de mesas de trabajo, y los municipios participan estableciendo los diversos problemas o dificultades a las que se enfrentan de acuerdo a la temática planteada. El resultado que se pretende alcanzar, es promover soluciones, acuerdos y criterios específicos para solucionar dificultades comunes y establecer de manera coordinada directrices de acción que permitan un mejor desarrollo de la población¹⁶³.

Entre las dificultades que se han reconocido con esta propuesta de trabajo, están que no se establece una continuidad de los trabajos realizados para promover la coordinación metropolitana, tanto del gobierno del Estado como de los gobiernos municipales; desde la perspectiva del gobierno estatal, la propuesta de promover una agenda de trabajo para el ámbito metropolitano, corresponde a un nuevo planteamiento para integrar proyectos a esta escala, sin considerar casi en su totalidad las acciones que pretendía realizar la administración anterior (administración del gobierno estatal 2012–2017).

Con relación al ámbito municipal, se percibe que, aunque se considera una propuesta adecuada para mejorar el proceso de coordinación metropolitana de la ZMT, la conformación de la agenda, así como sus respectivas reuniones de trabajo, para los ayuntamientos llega en un momento inadecuado, ya que –en palabras de funcionarios públicos que participan en la conformación de la agenda-, se encuentran al final de sus administraciones, lo cual genera un cierto nivel de incertidumbre en la forma en la cual serán asumidas las estrategias de gestión por los nuevos representantes públicos de los ayuntamientos.

En segundo lugar, se distingue que en la estructura interna de los municipios, éstos han conformado dos tipos de órganos complementarios que les permiten establecer los procesos de coordinación a nivel metropolitano, uno a través de la integración de Comisiones Edilicias de Coordinación Metropolitana¹⁶⁴, y otro bajo la composición de Unidades o Direcciones de

¹⁶² Esta modalidad de trabajo se está promoviendo por el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, como parte de los trabajos del encuentro: “Diálogos mexiquense con municipios metropolitanos hacia la construcción de las agendas metropolitanas”

¹⁶³ La propuesta de realizar mesas de trabajo para generar una agenda para el desarrollo metropolitano de la ZMT, es una iniciativa que se inicia en el año 2018, por lo cual todavía no se observa algún tipo de producto (plan, programa, norma u organismo) relacionado con la actividad de gestión para la metrópoli.

¹⁶⁴ Las comisiones edilicias son órganos auxiliares de los ayuntamientos que sirven para mejorar el cumplimiento de sus funciones, son órganos de análisis, consulta y dictamen especializados en diversas áreas o materias de la administración municipal, que tienen un carácter permanente o transitorio, en el caso de las comisiones de coordinación metropolitana, éstas tienen la función de facilitar y promover los procesos de coordinación metropolitana tanto con otros municipios como con otros órdenes de gobierno –y por lo general son transitorias-.

Desarrollo Metropolitano¹⁶⁵. La forma de trabajo que se propone con estos dos organismos, es que la Comisión Edilicia promueve la representatividad de los ayuntamientos, tanto con otros de su mismo carácter, así como con organismos de otros ámbitos de gobierno, con el objetivo facilitar los procesos de coordinación metropolitana; y con relación a las Unidades o Direcciones, éstas se encargan de realizar y ejecutar los procedimientos operativos de coordinación metropolitana que realice la Comisión Edilicia¹⁶⁶.

Derivado de esta perspectiva de trabajo, han surgido algunas dificultades tanto con la forma en la cual los ayuntamientos han establecido sus procesos de coordinación entre los dos órganos, y en la manera en la que se ha interpretado el funcionamiento. En entrevistas realizadas a funcionarios públicos de los gobiernos municipales¹⁶⁷, éstos señalan que existe una descoordinación entre los dos órganos, resultado de no saber de manera específica cuales son las atribuciones que realiza uno y otro, y por lo tanto sus actividades se realizan de manera aislada. Asimismo, reconocer que aunque existe la figura de la Comisión Edilicia, ésta en la estructura interna de los ayuntamientos, no ha tenido alguna participación para efectuar procesos de coordinación tanto con miembros de los municipios, como con entidades del gobierno estatal, es decir, existe la figura de la Comisión pero ésta no opera, y cuando lo hace, asume un carácter de transitorio, lo cual no permite que la práctica de la coordinación metropolitana se vuelva una actividad cotidiana en las administraciones públicas municipales. En tercer lugar, se reconoce que las propuestas estructurales de trabajo que se han planteado a partir de la generación de la agenda, las mesas de trabajo y de hacer partícipes a los municipios con nuevas estructuras organizacionales metropolitanas, ha tenido repercusiones positivas en la forma en la que interactúan los representantes de las dependencias encargadas de promover el desarrollo metropolitano en la ZMT. A partir de la presente modalidad de trabajo, se observa que los ayuntamientos han encontrado un espacio de intercambio de ideas para resolver dificultades y promover acuerdos que, aunque no se asuman como de carácter metropolitano en su totalidad, porque derivan en escalas de trabajo municipal, el proceso de realizar trabajos conjuntos ha permitido asumir una perspectiva más incluyente y complementaria sobre los trabajos de sus respectivas administraciones, así como formular acuerdos con otros municipios.

¹⁶⁵ Las Unidades o Direcciones de desarrollo metropolitano se encuentran conformadas de forma directa por los municipios de Tianguistenco, Metepec, Ocoyoacac, Rayón, San Mateo Atenco y Zinacantepec, el resto de los 16 municipios que conforman la ZMT, atienden las cuestiones de coordinación metropolitana de manera indirecta por organismos relacionados con el Desarrollo Urbano, la Obra pública o el Catastro.

¹⁶⁶ La forma de trabajo que se ha propuesto por los órganos municipales, no se establece por alguna norma o reglamento orgánico de administración pública, se refiere a una forma de organización interna que los ayuntamientos han implementado desde una perspectiva operativa.

¹⁶⁷ Las entrevistas se realizaron a funcionarios públicos de los municipios de Tianguistenco, Metepec, Ocoyoacac, Rayón, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec.

Para mejorar la actividad de interacción entre representantes de las dependencias municipales que promueven el desarrollo metropolitano, los funcionarios públicos de los municipios reflexionan que hace falta asumir una forma de trabajo más sólida, la cual se logrará si se genera un ambiente de trabajo más fuerte desde el punto de vista jurídico y organizacional, es decir, si se consolida que las actividades que ellos realizan de buena voluntad por el momento, transitan a facultades y atribuciones promovidas por una ley o reglamento, ejecutadas a través de organismos específicos, lo cual logrará que el proceso de interacción sea más consistente y que se aprovechen mejor sus resultados.

Con base en lo anterior, el estado de promoción de las ISCM para ZMT se traduce en un grado medio en cuanto al desarrollo de capacidades institucionales de coordinación metropolitana se refiere, debido a que la propuesta de gestión se encuentra en una fase inicial de implementación; se considera que con base a esta nueva propuesta de coordinación y a los atributos planteados desde la perspectiva jurídica, organizacional e instrumental (desde el sistema planeación y las formas de financiamiento), existen elementos para promover en el largo plazo, un sistema de coordinación metropolitana más integral, que permita la composición de proyectos concretos y con un enfoque que apoye a un mayor número de éstos. Por su parte, con relación a la dirección de las acciones de coordinación metropolitana (DACM), se distinguen tres actividades que el sistema de gestión está promoviendo a partir de las nuevas estructuras de trabajo que se presentan para la metrópoli. Por principio de cuentas, se aprecia que la ZMT está tratando de promover procesos de coordinación con un mayor grado de integración intersectorial (interinstitucional e intergubernamental), ya que con el planteamiento que realiza a través de las mesas de trabajo para promover una agenda para el desarrollo metropolitano, se presenta la oportunidad de que tanto los municipios que integran la zona metropolitana, como los ámbitos de gobierno estatal y federal, tengan la posibilidad de realizar un trabajo coordinado y complementario que trascienda hacia una postura de gestión metropolitana con un mayor grado de integración y estabilidad, y que consecuentemente aprovechen las ventajas de un trabajo conjunto que fortalezca los vínculos de los diferentes actores que participan en éstos procesos.

Asimismo, con el desarrollo de la agenda de trabajo, también se distingue que la generación de proyectos a escala metropolitana tendrá un espacio de ejecución más destacado en las propuestas de trabajo de los municipios y del gobierno estatal, esto derivado de las diferentes materias y/o atribuciones que se están planteando para el desarrollo de proyectos en el ámbito del conjunto metropolitano.

Otro aspecto a destacar, es que desde el punto de vista de los procesos de coordinación, se observa que el planteamiento del proyecto metropolitano para la ZMT, cuenta con una delimitación territorial de aplicación a la cual las entidades gubernamentales y los proyectos que se plantean para este espacio se están ajustando, para promover acciones de política pública integrada¹⁶⁸, esta acción cobra relevancia ya que hasta el momento no se había presentado una postura de este tipo, por lo general los proyectos metropolitanos se realizaban sujetos a criterios discrecionales de delimitación a partir de las entidades que los promovían, o bien, a través de los ámbitos de gobierno de donde provenían.

Los desafíos que derivan de esta propuesta de trabajo con relación a la dirección que se está planteando, sugieren que los alcances de las actividades en materia de coordinación metropolitana se perfilen a asumir una postura formal e integrada de trabajo por parte de los ámbitos de gobierno que participan, en entrevistas a funcionarios públicos (estatales y municipales), éstos perciben que las debilidades del sistema de gestión radican principalmente en cuatro aspectos, el primero de ellos, está relacionado con fijar intereses concretos a largo plazo, ya que hasta el momento, la formulación de la agenda metropolitana no ha promovido un ambiente de certidumbre sobre los alcances o resultados que se pretenden obtener de ellos, a lo que se suma que tampoco se han planteado los componentes de gestión que se desarrollaran para lograr los objetivos que deriven de esta iniciativa.

En segundo lugar, otra de las debilidades que presenta la propuesta de trabajo, quizás por su reciente integración, es que no se ha discutido la forma en la cual se hará operativa la propuesta de coordinación metropolitana, esto en el sentido de proponer algún instrumento (como puede ser de planeación o de generación de programas gubernamentales) para apoyar la ejecución de proyectos.

Consecuente, a partir de no contar con directrices con cierto nivel de especificidad, tampoco se han indicado las bases sobre las cuales serán ocupados los recursos administrativos con los que cuenta la metrópoli, esto referente a los roles que asumirán cada uno de los actores que participen en los procesos de coordinación; a la forma en la cual sean ocupados los recursos económicos; y la manera en la cual será apoyado el sistema de gestión desde el

¹⁶⁸ La delimitación territorial que se propone para la ZMT es de 15 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec; los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Xatlaco, Texcalyacac y Tianguistenco se agrupan en otra zona metropolitana (la de Tianguistenco), dejando fuera de las dos delimitaciones al municipio de Tenango del Valle. En entrevistas realizadas a funcionarios públicos municipales y del gobierno del Estado de México, éstos mencionan que la decisión de dividir a la metrópoli en dos zonas, corresponde a un argumento basado en la distribución económico-administrativa de recursos con los que cuenta el aparato gubernamental, ya que se percibía que los municipios señalados como parte la Zona Metropolitana de Tianguistenco, recibían de forma desequilibrada recursos económicos, así como poca participación en las decisiones de carácter metropolitano, con esta propuesta se pretende que adquieran una centralidad mayor en términos político-administrativos. Se asegura que la iniciativa de trabajo basada en dos zonas metropolitanas (Toluca y Tianguistenco) es independiente a la expresión funcional de la metrópoli, en donde se reflexiona que los 21 municipios que conforman las zonas metropolitanas en conjunto con el municipio de Tenango del Valle, funcionan como una sola unidad, sobre todo en términos de desarrollo productivo y prestación de servicios.

punto de vista de la aplicación de sistemas tecnológicos en los organismos que deriven de este ejercicio.

Asimismo, un aspecto que consideran relevante es formular acciones que trasciendan los tiempos de las administraciones públicas estatal y municipales, ya que las propuestas de trabajo presentan cambios significativos en los procesos de transición en cada periodo de gobierno, lo cual se ve reflejado en presentar una debilidad para sostener proyectos que beneficien a la metrópoli.

Con base a lo anterior, la DACM de la ZMT considera un grado bajo en cuanto al desarrollo de capacidades institucionales, ya que la propuesta de trabajo para realizar procesos de coordinación metropolitana todavía no se considera una estrategia integral que presente objetivos y metas específicos con proyectos concretos, además de que el planteamiento del sistema de gestión se considera con un avance preliminar, donde solo se reconoce una fortaleza en la intencionalidad de realizar reuniones de trabajo, sin que exista un fundamento articulado de componentes de gestión que se éste organizando para una mejor toma de decisiones y una manera más adecuada de articular intereses colectivos.

Para el caso de la promoción de la coordinación de actores (PCA), el sistema de gestión que se emplea para la ZMT, desde su planteamiento contempla a la participación intersectorial (intergubernamental e interinstitucional) como uno de sus principios básicos; como se mencionó con anterioridad, la formulación de la agenda para el desarrollo metropolitano, tiene su esencia en la retroalimentación y acciones que promuevan la complementariedad que establezcan tanto los municipios que conforman la metrópoli, como en las acciones que pretende realizar el gobierno estatal en todo el conjunto metropolitano.

La base estructural de trabajo que se ha desarrollado, ha permitido que se formen grupos de trabajo que comparten sus experiencias y resuelven conflictos de manera coordinada; la formulación de grupos de trabajo ha incentivado que no solo se creen asociaciones en temas de interés metropolitano, sino que esta postura trascienda a formular estrategias de carácter intermunicipal, manteniendo comunicación e interacción en la ejecución de proyectos.

Entre las dificultades a la que se enfrentan con esta modalidad de trabajo, es que no se ha aperturado la posibilidad de que los sectores social, privado y académico, participen en la toma de decisiones, quedando solo al límite de tener la posibilidad de asesorar de manera secundaria algún proyecto que se esté realizando, o bien, algún municipio que requiera alguna recomendación con relación a las actividades que va a desarrollar como parte de la metrópoli. Es posible observar también, que el ámbito de gobierno federal tampoco juega un papel relevante en la conformación del sistema de gestión actual, ya que, en el proceso de

conformación de las mesas de trabajo, éste ha quedado excluido del proceso de conformación de proyectos.

La estructura de trabajo que se presenta con los actores involucrados, todavía no deja ver cuál será el rol que asumirán cada uno de éstos en los procesos de coordinación metropolitana, si bien se reconoce que existe un organismo que promueve y convoca las reuniones y establece los temas a tratar como lo es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Gobierno del Estado de México, no se sabe cómo será el trabajo cuando se determine la agenda con los proyectos a realizar, y cuáles serán las atribuciones que tendrán cada uno de los municipios que integran la metrópoli. De esta forma, la PCA promueve un grado de desarrollo de capacidades institucionales de bajo.

En la siguiente tabla se sintetiza el grado de desarrollo de capacidades institucionales de la gestión metropolitana en la ZMT:

Tabla 47: Grado de Desarrollo de Capacidades Institucionales del sistema de gestión metropolitana de la ZMT

Variable	Codificación	Grado
ISCM	2	Medio
DACM	1	Bajo
PCA	1	Bajo

Fuente: Elaboración propia

Nota: la nomenclatura de las siglas utilizadas se muestra a continuación: Innovaciones del Sistema de Coordinación Metropolitana (ISCM), Dirección de las Acciones de Coordinación Metropolitana (DACM), Promoción de Coordinación de Actores (PCA).

Como se observa, desde el punto de vista de desarrollo de capacidades institucionales con un enfoque de gobernanza metropolitana, se percibe que aún con la promoción que existe sobre acciones de coordinación metropolitana, las innovaciones sobre el aparato de coordinación, todavía no alcanzan a integrar un sistema que sea acorde a las necesidades de la metrópoli, ello se debe, a que desde su planteamiento la nueva propuesta para formular una agenda de trabajo sobre la materia, no ha delimitado los alcances que se logran con una estrategia de este tipo, y a que, tampoco se le ha dado relevancia a fortalecer el sistema de gestión que ya existía.

Asimismo, se distingue que tanto la dirección que se pretende para los procesos de coordinación, así como, el desarrollo de capacidades para promover la coordinación de actores, es un tema que aún se encuentra en una fase preliminar. Si bien se piensa que la articulación de ideas y la propuesta de proyectos concretos es uno de los criterios que tiene una relevancia particular dentro de los procesos de coordinación metropolitana, también es

relevante delimitar los instrumentos que se utilizarán para promover estas estrategias, así como establecer, quienes y como serán los responsables de llevar a cabo dichos procesos.

4.3.3.2 Promoción de la participación de actores en los procesos de coordinación metropolitana de la ZMT

El análisis de promoción de la participación de actores en el entorno de coordinación de la ZMT, se realiza con base a tres criterios específicos: el primero, identificar la dirección de las decisiones que se asumen de manera colectiva por los actores involucrados en los procesos de coordinación metropolitana (DAI), identificando la intención de las acciones a realizar, el diseño de las políticas públicas y la forma en la cual se aplican.

En segundo lugar, se analiza el grado de interacción entre los actores (GIA), esto determinando la interdependencia que existe entre ellos, la forma en la cual formular ideas, establecen reglas y proporcionan recursos, y la manera en la que comparten intereses.

En tercer lugar, se analiza el grado de complementariedad de los actores (GCA), de acuerdo a la formulación de grupos de trabajo y la estructura que mantienen. En la siguiente tabla se resumen las variables de análisis de la promoción de la participación de actores en los procesos de coordinación metropolitana para la ZMT.

Tabla 48: Variables de análisis de la Promoción de Participación de Actores en los Procesos Coordinación Metropolitana en la ZMT

Variables de análisis	Nomenclatura	Elementos de análisis	Descripción
Dirección de Actores Involucrados	DAI	- Acción colectiva - Diseño de políticas - Implementación de políticas	Establece el grado de acciones realizadas de manera colectiva
Grado de Interacción entre Actores	GIA	- Independencia de actores - Ideas, reglas y recursos - Compartir intereses	Indica el grado de interacción de las propuestas de colaboración de los actores involucrados en el proceso de coordinación metropolitana
Grado de Complementariedad de los Actores	GCA	- Formulación de grupos de trabajo - Estructura de trabajo	Se refiere a la forma en la cual trabajan de manera coordinada los actores metropolitanos

Fuente: Elaboración propia

Para analizar las variables señaladas, se realiza una ponderación de tipo nominal y ordinal de acuerdo a los siguientes rubros:

Tabla 49: Ponderación de análisis de la Promoción de Participación de Actores en los Procesos de Coordinación Metropolitana en la ZMT

Grado de promoción de la variable	Codificación	Descripción
Bajo	1	Representa un grado de promoción de participación de actores insuficiente para promover procesos de coordinación
Medio	2	Considera un grado de promoción de participación de actores moderado para promover procesos de coordinación
Alto	3	Refiere a un grado de promoción de participación de actores dominante para promover procesos de coordinación

Fuente: Elaboración propia

Con relación a la dirección que asumen de manera colectiva los actores involucrados en los procesos de coordinación metropolitana (DAI), se observa que la ZMT promueve la integración intersectorial de los gobiernos estatal y municipales que forman parte del entorno de gestión de la metrópoli, proponiendo que éstos formulen de manera coordinada las directrices de la política pública que se aplicarán en el entorno metropolitano. La intención de esta forma de trabajo es que a través del intercambio, retroalimentación de ideas y de la interacción que se presente entre los tomadores de decisiones en la metrópoli, se posibilite la formulación de un sistema de gestión metropolitana con un mayor grado de integración y complementariedad, ello se evidenciará en la generación de acuerdos que incentiven un beneficio común en problemas compartidos, y también, en la formulación de espacios de concertación política, en donde se posibilite la generación de convenios de colaboración entre distintas entidades gubernamentales.

La estructura que se ha asumido para realizar la integración intersectorial, se basa en una perspectiva jerárquica de organización, en ésta, el gobierno estatal tiene la responsabilidad de promover los espacios de negociación para la realización de procesos de coordinación metropolitana, y establecer los alcances que éstas puedan obtener, delimitando las materias y/o atribuciones sobre las cuales se realizaran las negociaciones. Y para el caso de los municipios, su participación se acota a establecer un diagnóstico de sus necesidades particulares sobre las temáticas que se abordan, y proponer estrategias para solucionar de manera coordinada las dificultades a las que se enfrentan sobre cada tema en específico.

Ante el planteamiento de la perspectiva de trabajo con la coordinación de actores, una de las desventajas que se observa es que la inclusión del sector social, empresarial o académico, casi no se considera como parte de la generación de proyectos de trabajo. En entrevistas realizadas a funcionarios públicos de los gobiernos estatal y municipales, uno de los aspectos que se reflexiona es que, las estrategias de coordinación metropolitana que se están formulando, no han contemplado la participación de otro tipo de grupos de trabajo distintos a

los del sector gubernamental, en las excepciones que se pudieran considerar para esta postura, la participación de otro tipo de actores en los procesos de coordinación metropolitana solo se ha considerado de forma indirecta, es decir, algunos municipios han asesorado proyectos con consultorías o asociaciones civiles desde una perspectiva individual, derivado de no contar con la capacidad técnica suficiente para realizar los proyectos, pero esta actividad no se considera como parte de la forma de trabajo que se está planteado para los procesos de coordinación metropolitana, se trata de un procesos que se práctica de manera independiente por cada municipio y que como externalidad llega a tener un impacto en algún proceso de coordinación metropolitana.

Asimismo, se observa que, en la integración general de los actores involucrados en el sistema de gestión de la ZMT, hasta el momento no se incluye al ámbito de gobierno federal; los servidores públicos de los municipios, opinan al respecto, que el establecer una línea de dialogo con el gobierno federal debe ser una actividad que se procure en el corto plazo, ya que muchas de las actividades y de los recursos que se emplearan en la conformación de un sistema de coordinación metropolitana más integral, tienen su origen desde éste ámbito de gobierno; además de que a partir de él, se generan las políticas generales a seguir en la materia.

Con base en lo anterior, la DAI presenta un grado de promoción de la participación de actores en los procesos de coordinación metropolitana de medio, ya que como se observa, el sistema que se está promoviendo solo contempla dos tipos de actores como ejes principales en la toma de decisiones, además de que, so se sabe con certeza el rol que asumirán cada uno de éstos en la ejecución de proyectos.

Por su parte, con relación al grado de interacción entre actores involucrados en los procesos de coordinación metropolitana (GIA), el planteamiento de la ZMT se ha estructurado a partir de dos elementos relevantes. El primero, destaca el proceso de dialogo que se presenta entre los ámbitos de gobierno estatal y municipal; en donde, desde la perspectiva de los municipios, esta forma de interacción tiene el potencial para convertirse en una estrategia de coordinación sobresaliente en el proceso de consolidación de un sistema de gestión adecuado para la metrópoli, esto se debe a que se reconoce que es la primera vez que existe un acercamiento con el gobierno del Estado, en donde se promueve el intercambio de ideas y las formas de atender las problemáticas comunes que cada uno de éstos tiene; el rol que asumen los municipios en esta modalidad de trabajo no solo se limita a ser los receptores de la política que se plantea para toda la metrópoli, sino que se establece la apertura para que sean

partícipes de la conformación de los proyectos y que aporten con base a su experiencia, algunas de las directrices que se determinen para el desarrollo de la ZMT.

En segundo lugar, la interacción entre actores ha permitido compartir intereses concretos desde el punto de vista del desarrollo local; derivado de las reuniones de trabajo que se realizan¹⁶⁹, se ha logrado que se desarrollen estrategias para promover acciones de política pública integrada, esto no solo de acciones de carácter metropolitano, sino con actividades que tienen que ver con el desarrollo municipal. Aunque en un inicio se planteó que las reuniones de trabajo tendrían como objetivo formalizar una agenda que estableciera las directrices para el desarrollo de toda la metrópoli, por medio de éstas se ha observado que se conforman otros grupos de trabajo a menor escala, que están considerando la generación de proyectos conjuntos trazados como parte de un interés compartido de política pública municipal.

El grado de promoción del GIA que se percibe para la ZMT es de alto, ya que como se observa los procesos de interacción entre actores no solo han promovido mejores estrategias de gestión, sino que los procesos de coordinación también han fortalecido los procesos de comunicación de los actores involucrados.

Con relación al grado de complementariedad de los actores (GCA), la ZMT establece que el grupo de trabajo que deriva del ejercicio de realizar la agenda de trabajo, contará con distintos instrumentos que le permitan llegar a sus objetivos, hasta el momento el planteamiento del perfil de gestión no especifica cuáles serán los alcances de los instrumentos y cuál será la participación que tendrá cada uno de los actores involucrados; aunque se espera que se aprovechen las ventajas jurídicas y organizacionales con las que cuenta la ZMT –sobre todo del ámbito de gobierno estatal-, todavía no es posible reconocer cuáles serán los ejes rectores de la política urbana metropolitana.

De esta forma, el grado de promoción de la GCA presenta un nivel de bajo, ya que no se cuenta con la certidumbre suficiente para indicar los alcances que tendrá el trabajo coordinado de los grupos de trabajo (véase tabla 50).

¹⁶⁹ Las reuniones de trabajo se realizan una vez al mes

Tabla 50: Grado de Participación de Actores en los Procesos de Coordinación Metropolitana de la ZMT

Variable	Codificación	Grado
DAI	2	Medio
GIA	3	Alto
GCA	1	Bajo

Fuente: Elaboración propia

Nota: la nomenclatura de las siglas es la siguiente: Dirección de Actores Involucrados (DAI), Grado de Interacción entre Actores (GIA), Grado de Complementariedad de los Actores (CA)

Como se observa, con el análisis de la participación de actores en los procesos de coordinación metropolitana en la ZMT, el proceso de conformación de un estado de gobernanza metropolitana presenta diferentes matices, por una parte, se identifica que, desde el punto de vista del plátemelo de la interacción de actores, se han logrado concretar acciones que promueven un ámbito de negociación y coordinación adecuados para el entorno metropolitano, llegando a consolidar grupos de trabajo que no solo velan por los intereses de la metrópoli, sino que se ha observado que los trabajos trascienden los planteamientos originales.

Por otra parte, se distingue que ante la dirección que están asumiendo las decisiones que se realizan de manera colectiva por los actores involucrados en la coordinación de la metrópoli, éstos carecen de identificar el rol que deben ocupar como parte de una organización que pretende optimizar proyectos a escala metropolitana.

Asimismo, un aspecto que se debe promover como parte del sistema de gestión, es alinear el esquema de trabajo para establecer un grado de complementariedad entre actores con un mayor grado de solidez. La formulación de la agenda de trabajo, dentro de su propia estructura debe establecer los planes, programas, formas de financiamiento, y reglamentación a la que deben estar sujetos los actores, de esta forma se logran mejores resultados.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación busca constituirse como una aportación dentro del campo relativo al fenómeno metropolitano, con una perspectiva integral que intenta superar la visión del urbanismo como una disciplina solo enfocada a los aspectos físicos, espaciales y/o territoriales de los ambientes urbanos, enfatizando la importancia de consideraciones en el campo de la gestión, gobernanza, relaciones intergubernamentales, procesos de coordinación y políticas públicas.

La perspectiva que se presenta, aporta elementos para reconocer como la evolución y el estatus del fenómeno metropolitano, sirve para direccionar las estrategias de gestión y las posibilidades de desarrollar acciones de interés público para estos entornos.

Como parte de las aportaciones que se distinguen en la primera parte de la investigación, se identifica al fenómeno urbano y su consecuente manifestación en la conformación de metrópolis, como un elemento de análisis estratégico para proporcionar mejores condiciones de vida para la población y promover el desarrollo de los países; ello no solo por distinguir que existe una gran proporción de personas aglomeradas en estos lugares, sino por reconocer que es en estos sitios, donde se tiene la posibilidad de desarrollar las actividades humanas más importantes.

Las metrópolis son los escenarios en donde se observan la mayor producción de bienes y servicios, las áreas donde se generan las condiciones para que los mercados prosperen, y los espacios donde surgen las nuevas formas de ciudadanía, gobierno, convivencia y realización humana, por lo tanto, adquieren un papel protagónico en cualquier proyecto de política de desarrollo que se pretenda realizar.

El entendimiento del fenómeno urbano-metropolitano, se ha identificado como una materia compleja, en donde derivado de los diferentes atributos que le son inherentes, se observa que la metrópoli potencializa ciertos rasgos que hacen que asuma una condición especial, entre los aspectos más destacados se encuentran: genera una interdependencia entre centros urbanos y sus zonas periféricas; conserva un gran tamaño poblacional; se enfoca a una diversidad de actividades productivas; se organiza alrededor de varios centros urbanos complementarios; se caracteriza por un alto dinamismo en su configuración socio-espacial; presenta patrones culturalmente heterogéneos; y se desarrolla y conforma a través de varios ámbitos de gobierno, siendo este último uno de los que representa mayores desafíos para los procesos de gestión, ya que conlleva entender a la metrópoli como un elemento conjunto de coordinación y cooperación.

Aunque se identificaron diversas formas de caracterizar el fenómeno metropolitano, se reconoce que un espacio urbano de este tipo, es aquel que corresponde a una ciudad de grandes dimensiones, en donde se encuentra una cantidad considerable de población aglomerada, un área que continuamente se está urbanizando, y que varias regiones, comunidades o inclusive ciudades menores, que se encuentran bajo un comando económico-administrativo compartido.

De tal forma, el estudio de lo metropolitano, se considera una materia compleja en su abordaje, porque conlleva entender al fenómeno desde una perspectiva compartida de los elementos de la ciudad, en donde coexisten varias demarcaciones, pero se habla de una sola realidad espacial.

Una parte fundamental para comprender de mejor forma lo acontecido en las metrópolis, es reconocer la problemática urbana generada por las distintas actividades humanas; luego de una revisión de los problemas urbanos más recurrentes en estos espacios, se identifica que los temas o materias que le conciernen a lo metropolitano tienen que ver con: la ordenación espacial y económica del territorio; la planeación del desarrollo urbano-metropolitano; la movilidad y accesibilidad de personas y bienes (vialidad y transporte); la ecología y el ambiente; el agua potable y saneamiento; los residuos sólidos; la seguridad pública; el suelo y la vivienda; y los riesgos, contingencias y protección civil. Aunque se reconoce que estas materias no son las únicas que se pueden abordar bajo esta perspectiva; se identifica que son algunas de las principales que tiene la oportunidad de ser retomadas por algún sistema de organización y gestión para estos espacios.

Como consecuencia de la relevancia que ha adquirido el tema de la metropolización, es importante conocer las estrategias, modelos y/o sistemas que se implementan para gestionar

estas áreas, así, se estableció una clasificación de los modelos de gestión metropolitana, reconociendo que ésta es la práctica técnico-administrativa que hace funcionar a estos espacios, permitiendo la aplicación de recursos materiales, técnicos, financieros y humanos (recursos administrativos)¹⁷⁰.

Se distinguió entre dos tipos de modelos, los que operan bajo un esquema de consolidación, y los que lo hacen con una propuesta de fragmentación; la principal diferencia entre éstos, es que el primero trabaja con un solo nivel de gobierno para el total de la metrópoli, y el segundo lo hace con varias jurisdicciones administrativas que operan de manera coordinada¹⁷¹.

Si bien no es posible establecer el modelo que presenta mejores condiciones para gestionar una zona metropolitana, el pensar que se promueva una estrategia que conserve una postura donde se gestione de manera conjunta un espacio metropolitano, resulta conveniente, ya que esto permitiría que exista un ámbito gubernamental donde se consienta la integración de intereses para este entorno, se posibilitaría generar recursos administrativos específicos, y se buscaría abordar los temas que le competen de manera particular; por lo tanto se concluye, que el buscar un modelo con características consolidacionistas, presenta el potencial para conducir a un mayor entendimiento de las necesidades de gestión de la metrópoli.

Lo que se pretende con este tipo de razonamiento, es que se generen instancias que permitan abordar a las metrópolis como un objeto o materia que requiere un tratamiento especial, en donde los atributos que le son inherentes desde su funcionalidad, espacialidad, territorialidad y/o su expresión político-administrativa, se conjuguen para direccionar las estrategias adoptadas para su planeación y gestión.

De esta forma, cobra relevancia el perfil gubernamental que pueden asumir los esquemas de gestión metropolitana; se identificó a la gobernanza como un nuevo paradigma de gobierno, que conserva la característica de promover una acción pública integrada, en donde se busca obtener mejores prácticas de coordinación metropolitana, a través del trabajo conjunto de actores gubernamentales, sociales y empresariales, los cuales tendrán la oportunidad de asociarse asumiendo una postura de cooperación y de responsabilidad común, logrando con ello consolidar proyectos integrales, con un alto grado de complementariedad.

Con base en lo anterior, se distingue que el análisis de los procesos de coordinación metropolitana, debe contemplar al menos dos perspectivas, una de ellas, dirigida a reconocer

¹⁷⁰ Es la forma en la que las instancias gubernamentales, en cualquiera de sus ámbitos, maneja los recursos públicos, para satisfacer las necesidades de la población.

¹⁷¹ Con los modelos consolidacionistas se identificaron dos formas de gestión, una enmarcada en una forma de gobierno unitario, y otra en un esquema de gobierno de dos niveles. Por su parte, con los modelos de fragmentación, la gestión de carácter intermunicipal, que pertenecen principalmente a tres formas de coordinación: la voluntaria, la promovida y la obligatoria; y los modelos de distritos para un objetivo especial, son los que comparten esta perspectiva.

los elementos que se promueven como parte de los componentes de gestión y que tienen el propósito de fomentar procesos de cooperación eficientes, esto desde lo jurídico, organizacional y con los instrumentos de planeación y financiamiento; y por otra parte, observar cómo se llevan a cabo los procesos de coordinación metropolitana a partir de las relaciones que se establecen entre los actores involucrados, lo cual contempla tanto su nivel de injerencia en la toma de decisiones, la perspectiva que tienen sobre el fenómeno metropolitano, así como el grado de vinculación e integración que se presente entre éstos.

Cabe señalar que la propuesta de realizar un análisis de los sistemas de gestión metropolitana retomando estas dos perspectivas, representa una aportación relevante para la exploración de esquemas de coordinación más integrales, ya que, por lo general, los trabajos realizados sobre esta temática se realizan enfocándose a escasos de estos componentes y, en su mayoría, representan un análisis aislado de lo que representa un sistema de coordinación metropolitana.

Con relación a la segunda sección de la investigación, en donde se revisan estrategias de gestión metropolitana en el contexto internacional y nacional, se reconoce que algo que comparten las metrópolis en sus procesos de conformación, y que determina en diversos casos su forma de gestión, es que éstas reproducen el modelo centro periferia, identificando a una demarcación predominante con relación al resto, lo cual se traduce en una hegemonía en la transmisión de recursos de gestión por parte de esta demarcación, que por lo general, se observa que es la que conserva los mayores beneficios y a la que se le otorga un mayor número de proyectos.

Con relación a las estrategias de gestión que se revisaron, en el ámbito internacional se aprecia que se han configurado diversos tipos de organismos que operan en coordinación con las demarcaciones que contienen a las metrópolis; se ha construido una base legal para gestionar diversas actividades en este ámbito; y se han generado instrumentos para la planificación y financiamiento de las metrópolis.

Entre las particularidades que se reconocen desde lo jurídico, se aprecia que la dimensión metropolitana está incluida de manera integral en la legislación de diferentes ámbitos de gobierno, tanto en normas de carácter general, así como en legislaciones locales e incluso en normatividad específica para realizar procesos de coordinación.

Entre los distintos argumentos que contemplan estos ordenamientos jurídicos, se destaca, el reconocimiento de que los esquemas de gestión metropolitana deben procurar la coordinación tanto de las demarcaciones que contienen a la metrópoli como de los diferentes ámbitos de gobierno que integran a los países. Asimismo, un atributo relevante dentro de lo jurídico, es

reconocer organismos especializados que operen la gestión metropolitana, en donde es relevante establecer el umbral de atención de éstos, así como la forma en la cual estarán configurados. En la mayoría de los casos, también se debe buscar que se determinen las materias específicas que se pueden abordar en la escala metropolitana.

Desde el punto de vista de los organismos conformados para la gestión metropolitana, se distinguen dos características sobresalientes para la configuración de estas instancias; en primer lugar, establecer a los actores involucrados de los organismos, en donde se muestra la integración de los diferentes ámbitos de gobierno (nacionales, regionales, locales y metropolitanos), así como una mejor distribución de todo tipo de recursos.

Y en segunda instancia, se considera relevante delimitar las atribuciones con las que van a contar los organismos, esto no solo referente a las materias que van a gestionar, sino a la forma en la cual lo van a realizar, ello conlleva reconocer si existirá un solo organismo para gestionar varias actividades, o bien, si existirán varios de ellos dedicados a atribuciones específicas.

En cuanto a los instrumentos utilizados para la gestión metropolitana, se reconoce que una de las principales preocupaciones de los casos analizados, es contar con una forma de financiamiento que permita realizar proyectos y programas para estos espacios, destacan la integración de fondos y fidecomisos públicos para atender las cuestiones específicas de las metrópolis; el financiamiento es un esfuerzo integral tanto de las demarcaciones que conforman a las metrópolis, así como de los diferentes ámbitos del gobierno que participan en la coordinación.

La cuestión principal con las formas de financiamiento, es proporcionar los recursos suficientes para propiciar una toma de decisiones autónoma, en donde los proyectos que se realicen con estos recursos tengan la oportunidad de tener una injerencia para toda la metrópoli, esto en decremento de solo apoyar algunas demarcaciones de manera particular.

Por otra parte, se establece que es relevante integrar una propuesta específica de planeación para las metrópolis, en donde se vean reflejadas las directrices que se tienen determinadas para la ciudad. Este sistema de planeación, debe incorporar las diferentes materias que se consideren de escala metropolitana, así como mantener la congruencia con otros niveles de planeación, de esta forma las estrategias trazadas logran una mayor efectividad y serán congruentes con los alcances de las políticas públicas pretendidas por los países y regiones.

Un aspecto importante a comentar con relación a los casos analizados en el contexto internacional, es que se incentiva la participación de actores sociales y privados en los

procesos de coordinación como complemento de las acciones del ámbito gubernamental, lo que fomenta que de cierta forma se establezcan procesos de gobernanza metropolitana, ya que se tiene la apertura tanto para que estos actores incidan en la toma de decisiones, hasta para que desarrollen proyectos concretos, o que tengan la posibilidad de realizar la prestación de servicios.

Con base en lo anterior, se concluye que los esquemas de gestión metropolitana están avanzando a proponer sistemas de gobierno sólidos para las metrópolis, en donde la provisión de todo tipo de recursos administrativos, se vuelve un factor estratégico para consolidar propuestas para este ámbito; de la misma forma, se distingue que la articulación que se debe presentar entre los componentes de gestión, no solo se debe ajustarse a algún componente en específico (como a los organismos metropolitanos), sino que es conveniente generar estructuras que conserven una base legal fuerte, organismos que permitan operar estrategias y proyectos, y la posibilidad de contar con formas de financiamiento con directrices sólidas.

Entre los retos que se observan con los planteamientos referidos, es que la adopción de propuestas de gestión con estos perfiles, denota que se debe buscar la formulación de gobiernos que tengan la disponibilidad de generar escenarios flexibles en sus administraciones, para adecuar sus formas de organización hacia las necesidades metropolitanas; asimismo, se requiere de una sociedad más participativa y profesionalizada que asuma un rol más activo en la toma de decisiones y que esté dispuesta a asumir la corresponsabilidad correspondiente en las acciones que deriven de los procesos de toma de decisiones.

Por su parte, en el contexto nacional, básicamente se distingue una misma forma de abordar el tema de la gestión en las metrópolis, a través de una propuesta de fragmentación con una coordinación con características voluntarias, en donde la figura que prevalece como forma de organización es la configuración de consejos metropolitanos¹⁷²; lo que las hace diferentes, es que en algunas de estas metrópolis se han propuesto elaborar marcos regulatorios, y organizaciones complementarias (como los observatorios urbanos o los institutos de planeación).

Con relación al aspecto jurídico, un elemento relevante que se considera en el marco de la gestión de las metrópolis, es que ésta debe regularse y promoverse a nivel de legislaciones generales, como lo son las constituciones estatales y las leyes de desarrollo urbano; de esta

¹⁷² Se hace referencia a los consejos metropolitanos indicando que asumen una estructura similar las figuras de las Coordinaciones y las Comisiones

forma se genera una mayor congruencia con los procesos de coordinación indicados en normas específicas para este ámbito.

La incorporación de una ley particular que regule el ámbito metropolitano, se convierte en una estrategia adecuada para perfeccionar el marco jurídico de las metrópolis. En los casos revisados, se observa que cuando se presenta la oportunidad de tener una norma para este ámbito, no solo se tiene la posibilidad de establecer un ambiente más concreto y con alcances delimitados de lo que es la coordinación metropolitana y de los agentes que participan en ella; sino que se genera la perspectiva de que se deben incentivar otro tipo de componentes para promover más acciones para este ámbito, es decir, desde la parte jurídica se propone que se configuren organismos especializados que atiendan las necesidades del conjunto urbano, se establecen las pautas para promover acciones de financiamiento y planeación, y se delimitan las oportunidades y la forma en la cual se tiene la posibilidad de trabajar con diversos actores. Si bien no se afirma que la incorporación de una ley en el marco jurídico solucione los conflictos urbanos de escala metropolitana, el contar con una forma de regular, establecer el marco de actuación, funcionamiento y delimitación de la coordinación metropolitana, es un avance en el reconocimiento de las dimensiones político-administrativas que se desean para este ámbito. Por su parte, con lo referente al marco organizacional, se observaron diferentes figuras de gestión: el consejo, la comisión y la coordinación metropolitana que, en su configuración, proponen estructuras y funciones similares, en donde se reconoce la participación de los tres niveles de gobierno, el establecimiento de proyectos concretos, y en algunos casos, la participación de actores complementarios.

Lo que se percibe con estos organismos es que, si bien se trata de avances sobresalientes en la propuesta de gestión de las metrópolis, las instancias incorporadas no han tenido la injerencia suficiente para impactar en un verdadero desarrollo metropolitano. La evidencia muestra que la mayoría de los organismos creados para realizar alguno tipo de coordinación metropolitana, conservan la condición de ser instancias consultivas, siendo esta condición, uno de los aspectos que limita el establecer prácticas adecuadas de gestión y el generar proyectos que mantenga una perspectiva metropolitana.

La posibilidad de mejorar a los organismos con un perfil metropolitano, se encuentra en buscar hacerlos más fuertes, promoviendo un grado de autonomía e independencia; en algunos casos, hacerse cargo de acciones o de la prestación de algunos servicios para toda la metrópoli, promueve que se generen estos escenarios autónomos.

Asimismo, se distingue que un ejercicio que complementa de forma importante las acciones que realizan los organismos metropolitanos, es implementar otras instancias que presenten

algunos argumentos y esquemas de contrastación de las actividades de coordinación metropolitana, y que con ello se sume a mejorar su rendimiento; la propuesta que se presenta con el desarrollo de organismos de planeación, observatorios urbanos o inclusive redes de investigación académica, se manifiestan con acciones que evalúan y aportan elementos para promover directrices más adecuadas para las metrópolis.

Con relación a los instrumentos de gestión, desde la parte del financiamiento, los casos examinados muestran que además del Fondo Metropolitano, es de interés realizar acciones que fomenten el adquirir recursos de otras fuentes, el establecimiento de fideicomisos o cuentas concentradoras, en donde participan todos los integrantes de la metrópoli y se canalizan recursos de otros ámbitos de gobierno, estableciendo directrices específicas para su inversión, sugieren una forma conveniente de generación propia de recursos.

Aunque hasta el momento se distingue que no representan un impacto significativo en los proyectos previstos para las metrópolis a partir de estas estrategias, el pensar contar con una forma de financiamiento propia, genera que consecuentemente se establezca un sentido de autonomía en la toma de decisiones, y una mejor distribución de los recursos.

Con el sistema de planeación, se observa que tema de lo metropolitano y sus respectivos procesos de coordinación, prácticamente pasa inadvertido en las directrices de estados y municipios, con excepción de un caso (Guadalajara), se identifica que sólo se aborda de manera secundaria integrando a esta perspectiva en la agenda de gobierno de otras materias. Un aspecto importante a comentar referente a las propuestas de planeación, es que aún con reconocer que, desde los componentes jurídicos y organizacionales del sistema de gestión, se promueve la generación de planes y programas metropolitanos, son pocos los casos que los desarrollan, por consecuencia, se identifica que en las estructuras de gobierno este tema no tiene relevancia, y que no se generen los incentivos para promocionarlos.

Con todo lo anterior, es posible reconocer que el esquema fragmentado de la gestión metropolitana en México, representa un tema relevante a considerar en el marco de las políticas públicas urbanas; tanto los marcos regulatorios, los esquemas organizacionales y los instrumentos, incentivan comportamientos aislados que no alcanzan a promover acciones concretas para los espacios metropolitanos, se piensa que se requiere buscar una integración más armónica entre los componentes de gestión generados.

Con relación a la tercer y cuarta sección de investigación, relacionada con el análisis de la Zona Metropolitana de Toluca, se identifica que la metrópoli es considerada como un espacio relativamente joven, el cual presenta un patrón de urbanización con características de dispersión, producido principalmente por la no densificación de la ciudad; entre sus dificultades

urbanas de escala metropolitana, se reconocen problemas urbanos relacionados con el ordenamiento metropolitano, con importantes deficiencias en la regulación de los usos y aprovechamientos de suelo; complicaciones de accesibilidad y movilidad, con serias carencias en la estructura vial; problemas de transporte, con dificultades en la calidad del servicio, el diseño del sistema de rutas y la gestión del mismo; y dificultades con otros servicios e infraestructuras, porque la ciudad no cumple con un estándar adecuado de cobertura.

Con relación a su gestión metropolitana, la ZMT distingue que no se cuenta con un esquema de actuación que integre las decisiones de la metrópoli, por lo tanto, la manera de abordar los asuntos de esta dimensión es de forma fragmentada, sin dar solución a la problemática urbana detectada.

Se ha distinguido que en los casos que existe asociación o coordinación, se tiene una perspectiva voluntarista, que se ha caracterizado por no contar con claridad para establecer las atribuciones de carácter metropolitano, y aunque se han comenzado a reconocer algunas facultades que podrían revelarse en el ámbito del desarrollo urbano y la planeación, aún no se cuenta con un ámbito de actuación articulado.

Por mencionar algunos aspectos: con relación al marco jurídico, se percibe que la regulación de algunas acciones, están incluidas a nivel leyes generales y códigos (como lo es la Constitución política del Estado de México o el Código Administrativo del mismo), pero que no logra contemplar al ámbito metropolitano de una forma eficiente. Las consideraciones de las normas no permiten tener un entendimiento de los alcances que tiene la coordinación metropolitana en el sentido de identificar cual es el umbral de actuación de la misma, y cuáles son las atribuciones que se le deben reconocer como parte de su aplicación.

Con referencia al marco organizacional, se cuenta con una instancia gubernamental en el ámbito estatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, la cual delimita su actuación a proponer, promover y coordinar ciertas acciones y asuntos metropolitanos; esta dependencia, al igual que otras en el contexto mexicano, se caracteriza por ser un órgano consultivo, sin tener una verdadera injerencia y responsabilidad en las decisiones metropolitanas; esto se debe, entre varios factores, a que la dependencia tiene como prioridad otras acciones en el área del desarrollo urbano o los asentamientos humanos, dejando como acciones secundarias, las vinculadas con el desarrollo metropolitano.

Con relación al ámbito municipal, son escasos los ayuntamientos que contemplan dentro de su organización alguna dependencia o área encargada de asuntos metropolitanos; las cuales no establecen el marco de actuación de esta escala, ya que sus funciones no están bien

definidas; se asocian a diferentes áreas de actuación; y no se establecen los límites de lo que se puede gestionar bajo esta perspectiva.

Aunque de alguna forma se ha buscado un trabajo coordinado entre organismos del gobierno estatal y de los gobiernos municipales con la incorporación del Consejo Metropolitano, o con la colaboración por parte de estos ámbitos de gobierno para generar una agenda de desarrollo metropolitano o un sistema de información en la materia, se identifica que existe debilidad por parte de estas propuestas, porque no se determina de una forma contundente cual es el rol que asumen cada uno de los integrantes de estas estructuras; la percepción que se genera por parte de los actores involucrados, es que, aunque se hace un trabajo relevante en tratar de alinear proyectos y establecer directrices de actuación para la ZMT, no se sabe con certeza quien estará a cargo de ejecutar los proyectos y que tanta será su aportación para hacerlos efectivos en procesos cooperativos.

Por su parte, con los instrumentos de planeación de la ZMT, existe un sistema de planeación regional para la metrópoli, establecido desde el gobierno del estado; lamentablemente éste se encuentra desarticulado con la problemática urbana de la metrópoli y con los planes municipales, se observa que no se expresa con claridad la forma en que serán logradas las metas y los objetivos planteados, y por lo tanto, no existen directrices bien definidas del desarrollo metropolitano.

Con relación a los instrumentos de financiamiento, la forma de obtener recursos se presenta a través del Fondo Metropolitano, el cual ha aumentado considerablemente sus aportaciones para la ZMT, pero lo que se observa es que no siempre se tiene un beneficio para toda la ciudad, y que el recurso pasa a ser parte de las estrategias del desarrollo municipal o estatal, y no del ámbito metropolitano.

Con lo anterior, se reconoce que la gestión metropolitana en Toluca conserva algunas limitaciones que no le permiten establecer grados óptimos de funcionamiento, aunque intenta tener organizaciones, instrumentos de gestión y marcos regulatorios que le apoyen en su accionar, todavía existen retos relevantes a considerar.

Como parte de las acciones que se tiene la posibilidad de considerar para implementar en la ZMT, que se visualizan a partir del análisis metodológico de la investigación se encuentran: la incorporación de una ley específica que regule el ámbito metropolitano, ya que a través de esta propuesta se posibilita el establecimiento de un procedimiento de consolidación de áreas metropolitanas, con el reconocimiento de establecer una delimitación específica; la incorporación de las facultades y atribuciones de los organismos metropolitanos; y los

lineamientos y bases generales para la coordinación metropolitana, que con esta propuesta adquiere un nivel más integrado en su ámbito de actuación.

Se plantea la idea de que los organismos funcionen de manera independiente con un enfoque intergubernamental e interinstitucional, de esta forma existe la posibilidad de que se logre establecer mecanismos para atender políticas públicas específicas, dichas consideraciones pueden convertirse en estrategias factibles a realizar en la ZMT, ya que desde el establecimiento materias y atribuciones acordes a su problemática urbana; y la inclusión de los diferentes actores en la toma de decisiones, representan esfuerzos loables por entender las necesidades y la forma de gestionar la metrópoli.

En el caso de la ZMT, tanto administrar de mejor forma los recursos del Fondo Metropolitano, como generar otras formas de financiamiento, son acciones deseables que podrían ayudar a generar mayor independencia en el desarrollo de proyectos urbanos.

Un aspecto a resaltar es que la ZMT cuenta con un plan regional en donde se contemplan algunas estrategias que guían algunas acciones para el entorno metropolitano, si bien no se puede decir que esté del todo vinculado con la problemática urbana detectada, el actualizar y estructurar la información contenida en dicho plan pudiera convertirse en un argumento sólido para generar una sistema de planeación más amplio, en donde se incluyan las directrices del estado y los municipios para formular acciones concretas de coordinación metropolitana.

Con base en lo anterior, es posible realizar algunas reflexiones acerca de las acciones que el sistema de gestión metropolitana tiene la oportunidad de trabajar y/o reforzar para promover un esquema de coordinación con mayor grado de efectividad: en primer lugar, una de las recomendaciones que adquiere relevancia es la de formular una delimitación específica para la metrópoli; con base al análisis realizado respecto a la cobertura territorial de la gestión metropolitana, se distingue que aún contando con delimitaciones oficiales propuestas por los diferentes ámbitos de gobierno (sobre todo el estatal), una propuesta para mejorar los procesos de coordinación y sus respectivas repercusiones en proyectos metropolitanos, es reconocer la delimitación de 22 municipios para la zona metropolitana, en donde de manera particular existe el reconocimiento de 3 centralidades que deben ser retomadas para establecer directrices de desarrollo metropolitano¹⁷³.

¹⁷³ Esto simboliza que a nivel de los procesos de coordinación con sus diferentes materias y/o atribuciones, se debe buscar la forma de hacer efectiva la gestión a diferentes escalas en las materias correspondientes, es decir, se propone que algunos aspectos de las atribuciones se les conceda un tratamiento a nivel del área urbana continua que constituye y que de manera coordinada se le conceda otra forma de abordarlo con un enfoque regional, de esta forma, es posible que de un mismo tema se presente la oportunidad de tener una amplia variedad de proyectos, que tendrán la oportunidad de tener una manifestación tanto en el desarrollo local como en el regional, mismos que se reconocen como ámbitos de trabajo de lo metropolitano.

Con el desarrollo de este tipo de estrategias, el cuidado que se debe tener es que no se genere un ambiente desequilibrado de acceso a recursos públicos, ya que al existir varios municipios participando en los procesos de coordinación, se corre el riesgo de que municipios de mayor jerarquía absorban los proyectos principales o un mayor número de éstos, y que municipios de menores proporciones no se beneficien de las acciones planteadas para el desarrollo metropolitano.

En segundo lugar, se distingue que de manera particular algunos de los componentes de gestión diseñados para los procesos de coordinación en la ZMT por los diferentes ámbitos de gobierno, presentan la oportunidad de reforzar ciertos aspectos para promover mejores prácticas; desde el planteamiento de los tres ámbitos de gobierno, una de las propuestas a desarrollar por la administración pública, es el de promover que los sistemas de gestión complementen su accionar con actores adicionales tanto del sector privado como del social, para ampliar sus procesos de gestión, éste es un aspecto que aunque se menciona en algunos ordenamientos y se promueve por diversos instrumentos, se observa que presenta debilidad para establecer cuáles son los principios por los cuales se regirá y las características que se deben tener para realizarlos. Una de las sugerencias a considerar es que la participación de actores complementarios se realice en términos de corresponsabilidad, en donde al integrar a estos actores como parte de las decisiones también se establezcan los derechos y obligaciones a los que estarán sujetos.

En tercer lugar, una de las condiciones que se manifiesta de forma concreta en la metrópoli, es que no se ha logrado establecer directrices de gestión en el desarrollo de capacidades instituciones, tanto el rol que deben asumir los actores involucrados como el tipo de proyectos y donde realizarlos, son acciones que no se encuentran definidas, es importante delimitar con precisión estos aspectos ya que éstos apuntan a consolidar procesos de gestión y gobernanza más afectivos.

Se identifica que el tema de la gestión metropolitana en la ZMT, amerita una perspectiva diferente en su abordaje, que indica el punto inicial de diferentes estrategias de desarrollo, y el contemplarla en todas sus dimensiones consecuentemente proporcionará mejores estándares de vida para la población.

Con base en lo anterior, se observa que se alcanzan los objetivos diseñados para la investigación; con relación al primero de éstos, referente a realizar un análisis sobre el marco teórico-conceptual de la gestión y gobernanza metropolitana, en donde se identifique como la evolución del fenómeno metropolitano ha servido para direccionar las estrategias de coordinación para abordar la problemática de la coordinación metropolitana.

Se identificó que existen diferentes modelos de gestión metropolitana basados en dos perspectivas principales, una funcionando con capacidades de gobierno metropolitano, y otra basada en condiciones de coordinación intergubernamental en materias específicas; este tipo de propuestas se desarrollan de acuerdo a las necesidades de gestión que se han identificado en los países y a la estructura metropolitana con la que cuentan; entre los aspectos a considerar para orientar el sistema de gestión, se encuentran contar con los suficientes recursos administrativos para hacer efectiva la aplicación de políticas públicas, por consecuencia adquiere relevancia los atributos reconocidos desde los jurídico, lo organizacional, los sistemas de planeación y las formas de financiamiento. Asimismo, se realiza una revisión de las características y/o elementos con los que es posible constituir un sistema de gestión metropolitana, distinguiendo que la gobernanza aporta un enfoque apropiado para realizar procesos de coordinación, entre los aspectos que se destacaron fueron que, un sistema de gestión debe estar basado en el trabajo coordinado fundamentado en una responsabilidad común y en un método de cooperación para todos los integrantes de la metrópoli, lo cual conlleva el desarrollo de capacidades institucionales y la forma de hacer efectiva una colaboración e interacción de actores con mayor grado de asociación y complementariedad, estos aspectos son retomados por los modelos de gobernanza metropolitana propuestos hasta el momento, en donde se rescatan argumentos que contemplan la asociación multinivel entre diferentes entidades gubernamentales, la forma en la cual se desarrollan redes de trabajo entre los actores involucrados en los procesos de coordinación y su incidencia en la toma de decisiones, o bien, la manera en que los factores organizativos de las instituciones moldean la interacción de los actores en la coordinación metropolitana.

Con relación al segundo objetivo de investigación dirigido a realizar un análisis de los atributos y características que asumen los componentes de gestión metropolitana en diferentes casos del ámbito internacional y nacional, a fin de entender la forma en la que operan y las particularidades que asumen de acuerdo al contexto en el que presentan. Se observó que, aunque existen diferentes formas de percibir los procesos de coordinación metropolitana, se reconoce que se requiere contar con ciertos atributos para hacer más eficientes estos procesos, en primer lugar, se aprecia que la conformación de un marco jurídico específico para la coordinación metropolitana, el cual permite promover acciones más concretas de gestión porque establece los alcances y las atribuciones que le competen a este ámbito. En segundo lugar, se percibe que es importante incorporar algún organismo que se dedique a la planeación y gestión de metrópolis, tanto la generación y operación de proyectos, así como la promoción

de actividades de coordinación intergubernamental e interinstitucional, son acciones que estos organismos deben contemplar para realizar mejores acciones de coordinación. Y en tercer lugar, se identifica que se debe contar con instrumentos que permitan la ejecución de proyectos a esta escala, tanto las formas de financiamiento como el desarrollo de sistemas de planeación, son componentes que permiten moldear las directrices que se pretenden del desarrollo metropolitano.

En lo que le concierne al tercer objetivo, referente a identificar y describir el estado actual del sistema de gestión y los problemas urbanos en la Zona Metropolitana de Toluca, para reconocer las características y atributos que conservan los procesos de coordinación metropolitana y las directrices que puede asumir. Como se observó con anterioridad, se logró realizar una descripción puntual de los atributos de gestión con los que cuenta la ZMT, reconociendo el tipo de modelo que desarrolla, los componentes y mecanismos que gestión que promueven procesos de coordinación, y las particularidades que conserva con relación a otros esquemas de coordinación metropolitana en el país, haciendo alusión a sus fortalezas y debilidades.

Entre las características generales a mencionar al respecto con relación al sistema de gestión de la ZMT, es que este esquema de coordinación metropolitana presenta avances relevantes en el desarrollo de componentes de gestión, sobre todo al promover la configuración de organismos como el Consejo Metropolitano, el diseño de instrumentos de planeación para la metrópoli, o bien, la promoción de agendas de trabajo en temas específicos; el problemas que presentan con el desarrollo de estas estrategias, es que no actúan de manera integral, se distingue que en su mayoría los esfuerzos realizados para promover procesos de coordinación, representan acciones aisladas en donde cada una de éstas tiene la peculiaridad de tener alcances diferentes, haciendo uso de recursos de manera desequilibrada, lo cual no permite que se cuente con un desarrollo metropolitano adecuado.

Y por último, con relación al cuarto objetivo de investigación, el cual refiere a analizar el comportamiento de los componentes de gestión que existen en la ZMT, con el propósito de identificar la forma en cual interactúan, a fin de establecer las estrategias que contribuyan a mejorar el sistema de gestión existente. Se identificaron algunas características de los componentes de gestión metropolitana existente, de manera general se percibe que el esquema de coordinación se encuentra en un proceso de consolidación, en donde una de las acciones que se deben considerar para generar escenarios más integrales, es hacer un reconocimiento de las prácticas que se han desarrollado hasta el momento, para identificar algunos avances con los que se contaba y a los cuales se les puede dar continuidad para

reforzar la estructura existente; asimismo, conviene realizar un esfuerzo por vincular tanto los componentes de gestión que se tienen como los proyectos que se desean realizar con éstos, ya que es posible observar que cada uno actúa de forma independiente ajenos a un proyecto de desarrollo metropolitano.

Con base a los resultados obtenidos en la investigación, se reconoce que se cumple la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, en donde se establece que de acuerdo al grado de articulación e integración que presentan los componentes de gestión en la ZMT, se requiere explorar nuevas formas de vinculación y asociación entre los éstos, promoviendo reformas institucionales que modifiquen y se dirijan a formular escenarios con mayor grado de complementariedad. Al respecto, se comenta que si bien se reconoce que se cuentan con algunos avances en los procesos de coordinación metropolitana en la ZMT, el desarrollo de esta investigación evidencia que se requiere de generar nuevas propuestas enfocadas a una reforma institucional, en donde los componentes de gestión tengan la posibilidad de asociarse buscando una mayor participación de los actores involucrados, así como acciones que los conduzcan a tener un mejor entendimiento las necesidades de coordinación en la metrópoli.

Como parte de los comentarios finales alusivos a los aciertos y limitaciones derivados de la investigación, se menciona que la presente se define como un trabajo que adopto una perspectiva integral sobre la reflexión e importancia que conservan los componentes de gestión metropolitana y su integración en el desarrollo de políticas públicas urbanas; en la mayoría de los casos, las investigaciones realizadas con el enfoque en esta temática, solo promueven el estudio de un solo componente de gestión, o en el mejor de los casos, un grupo de éstos, pero analizando sus propiedades como objetos de análisis aislados, es decir, en limitadas ocasiones se busca identificar como cada uno de los componentes de gestión suma para formular un sistema coherente y complementario a las necesidades metropolitanas. Una de las aportaciones principales del trabajo la constituye precisamente la perspectiva de asumir una visión integral en el tratamiento de las variables de análisis, en donde a partir de identificar atributos fundamentales tanto para el buen funcionamiento de los sistemas de coordinación, como para la conformación de aparatos gubernamentales más eficientes, se propone un marco de análisis que asume a un grupo de variables más amplio y se distingue las aportaciones que cada una de éstas genera en el sistema de gestión.

Entre las aportaciones identificadas en las aristas metodológicas, el trabajo propuso realizar un análisis del umbral de actuación de los componentes de gestión en conjunto con experiencias de actores involucrados en estos procesos, el resultado que se obtuvo es

identificar como algunas atribuciones reconocidas en los componentes de gestión son retomadas por los actores y llevadas a la práctica; este tipo de análisis presenta la ventaja de explicar el uso y aprovechamiento de los recursos administrativos en las administraciones públicas, así como el proceso interpretativo de algunos agentes acerca de lo que simboliza realizar procesos de coordinación en las metrópolis.

El diseño metodológico de la investigación presenta diversas acepciones que es pertinente comentar, por una parte, la conformación del aparato de análisis simboliza una aportación en cuanto al diseño metodológico porque agrupa una diversidad de variables que por lo general no se exploran de manera conjunta, pero también simboliza un reto para establecer los métodos a utilizar para realizar las mediciones elaboradas, ya que cada uno de los componentes analizados representa una forma distinta de abordaje y de extracción de información, por lo tanto, metodológicamente requieren un tratamiento especial.

En este sentido, algo que se destaca con relación al análisis realizado, es que a nivel de los diferentes ámbitos de gobierno y de las propias capacidades institucionales promovidas por el sistema de coordinación metropolitana en la ZMT, no existen atributos que se puedan evaluar con las mismas características metodológicas, tanto el diseño como la implementación de estrategias metropolitanas presentan limitantes en cuanto a la continuidad de los proyectos, ya que los cambios de administraciones públicas así como la manifestación de alternancia política, delimitan nuevos enfoques sobre los procesos de coordinación; así como también, reconocen diferentes alcances en cuanto a las capacidades operativas de los proyectos, esto se observa en la conformación de componentes de gestión y en el diseño de estrategias¹⁷⁴.

El desarrollo de esta investigación evidencia que existen líneas de investigación a desarrollar con mayor precisión en el ámbito de la gestión y gobernanza metropolitana, sobre todo cuando se trata de investigar sobre las redes interorganizacionales que se conforman en los sistemas de coordinación y también en el análisis de la dependencia que existe por parte de dichos esquemas hacia los recursos administrativos, en donde es posible identificar una relación directa y constante entre el desarrollo de capacidades institucionales y la forma en la cual se aplican las políticas públicas. La gestión metropolitana es una materia en desarrollo que se encuentra en la parte inicial para su proceso de consolidación, la experiencia de la ZMT muestra que existen condiciones para posibilitar mejores prácticas en la materia, pero que se requiere avanzar hacia otras formas de organización y reforzar algunos elementos.

¹⁷⁴ Particularmente se distingue que existe una heterogeneidad considerable entre municipios con una capacidad operativa mayor con relación a otros que no la han desarrollado por completo (como los municipios centrales y los satélites), lo cual se manifiesta en la participación en la toma de decisiones y en la repartición de recursos y proyectos, en donde se observa un desequilibrio en su distribución.

De esta forma se reflexiona, que la realidad urbana-metropolitana, en un contexto como el de la ZMT, requiere de nuevos enfoques que ayuden a gestionar los recursos con los que cuenta; la acción pública que se necesita, tiene que ser reflejo y el esfuerzo conjunto de todos los que hacen y son parte de las metrópolis, ello demanda tener un cierto nivel de conocimiento y entendimiento del fenómeno, pero también una responsabilidad para que las estrategias que se implementen funcionen; la gobernanza como un nuevo paradigma de gobierno tiene la posibilidad de proponer los atributos de cooperación y responsabilidad común que se requiere en el ámbito de la gestión metropolitana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Adrián y Flor López (2014), "La periurbanización y los retos de su organización territorial", en Boris Graizbord (ed.), *Metrópolis, estructura urbana, medio ambiente y política pública*, México, El Colegio de México A. C.
- Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Albler, Ronald, Jonh Adams y Peter Gould (1972), "Apéndice: Conceptos de la ciudad", en Agustín Rica, *Hacia un mundo de ciudades el proceso de urbanización*, España, Cincel S. A.
- Alegría, Tito (2009), *Metrópolis transfronteriza*, Tijuana México, El Colegio de la Frontera Norte A. C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Aranda, José (1998), "Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca 1960-1990", Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Arias, Patricia (2010), "De ciudad a metrópoli la sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara", en Octavio Urquidez (coord.), *La reinención de la metrópoli*, Jalisco México, El Colegio de Jalisco A. C.
- Ávila, Obdulio (2008), "Conclusiones del congreso nacional para la reforma metropolitana", en Roberto García y Alfonso Iracheta (comp.), *Replanteando la Metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad y del congreso nacional para la reforma metropolitana*, México, Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad, El Colegio Mexiquense A.C. y Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- Ascher, François (2007), *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid España, Alianza Editorial S.A.
- Bolleyer, Nicole (2009), *Intergovernmental cooperation: Rational choices in federal systems and beyond*, Nueva York, Harper y Row.
- Borja, Jordi (2004), "Informe de gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual", en Ligia González (comp.), *Desafío metropolitano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- Borja, Jordi y Zaida Muxi (2011), "Gobierno del territorio y la urbanización", en Rodolfo García y Socorro Arzaluz (coord.), *Gobiernos municipales desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, México D.F., Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM.
- Cabrera, Luis (2010), "El de atrás paga: El modelo metropolitano de Guadalajara", en Octavio Urquidez (coord.), *La reinención de la metrópoli*, Jalisco México, El Colegio de Jalisco A. C.
- Cabrera, Virginia y Lilia López (2015), "Proceso de metropolización: ZMPT. Consecuencias perversas, municipios agrícolas", en Isabel Castillo, Jaime Ornelas y Celia Hernández (coord.), *Las zonas metropolitanas reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Cabrero, Enrique (1999), "Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coord.), *Gerencia pública municipal conceptos básicos y estudios de caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.
- Cabrero, Enrique (2003), *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.
- Cabrero, Enrique (2009), "Introducción", en Enrique Cabrero (coord.), *Competitividad de las ciudades en México la nueva agenda urbana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE y Secretaría de Economía.
- Cabrero, Enrique (2014), "Prologo", en Alfonso Iracheta y José Iracheta, *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, El Colegio Mexiquense A.C., Centro CLEAR para América Latina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Eure.
- Cabrero, Enrique y Ana Díaz (2013), "Introducción", en Enrique Cabrero (ed.), *Retos de la competitividad urbana*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.
- Cabrero, Enrique y Rodolfo García del Castillo (1999), *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en lo gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, División de Administración Pública, documento de trabajo no. 15.
- Cadena, Cecilia (2005), *Administración y procesos políticos en México*, Zinacantepec México, El Colegio Mexiquense A. C. y Editorial Porrúa.

- Camarero, Luis, Alejandro Almazán, José Arribas, Beatriz Mañas y Antonio Vallejos (2012), *Estadística para la investigación social*, México D. F., Alfa Omega.
- Cárdenas, Eusebio (2009), *La acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México*, Tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México.
- Carrión, Fernando (2013), "El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina", en Alfonso Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*, Zinacantepec México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Castillo, Isabel, Octavio Flores, Adelina Espejel y José Sesín (2015), "La gestión para el desarrollo de las zonas metropolitanas. El caso de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala", en Isabel Castillo, Jaime Ornelas y Celia Hernández (coord.), *Las zonas metropolitanas reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Chávez, Octavio y Jaime Villasana (2011), "Nuevas figuras administrativas/operativas en los gobiernos municipales de México: el caso del administrador municipal", en Rodolfo García y Socorro Arzaluz (coord.), *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, México D.F., Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM.
- Choay, Françoise (1983), *El urbanismo utopías y realidades*, Barcelona España, Editorial Lemen S. A.
- Cuervo, Luis (2002), "Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990", en Arturo Orellana (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado una mirada a Europa y América Latina*, Barcelona España, Instituto de Estudios Territoriales.
- Demerutis, Juan (2011), "Las propuestas de teorías de gestión del desarrollo urbano y las políticas de planeamiento urbano en el Estado de Jalisco", en Juan Gutiérrez (coord.), *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales*, Toluca México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Díaz y Zabaleta (2018), "La Ciudad de México. Un modelo de gobernanza fragmentado ¿divide y gobernaras?", en Patrick Le Galés y Vicente Ugalde (ed.), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, México, El Colegio de México A. C.
- Duhau, Emilio (1998), "Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana", en Gustavo Garza y Fernando Rodríguez (comp.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis del México*, México D.F., El Colegio de México A.C.
- Eibenschutz, Roberto y Ligia González (2009), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX legislatura y Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Espinosa, Sofía y Guadalupe Hoyos (2015), "Ciudad de Toluca. Alcances y limitaciones de la coordinación metropolitana", en Roberto Eibenschutz y Blanca Ramírez (coord.), *Repensar la metrópoli II políticas e instrumentos para la gestión metropolitana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Fernández, Yolanda y María Torres (2011), "Desarrollos habitacionales de modernidad: infraestructura, equipamientos e implicaciones de centralidad en Mérida, Yucatán", en Alfonso Iracheta y Enrique Soto (comp.), *Suelo para infraestructura*, México, El Colegio Mexiquense A.C., Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato.
- García, Carmen y Omar Ruiz (2011), "Mérida: ¿Crecimiento o expansión descontrolada? Análisis de la política urbana de fines del siglo XX y sus repercusiones en el siglo XXI", en Alfonso Iracheta y Enrique Soto (comp.), *Suelo para infraestructura*, México, El Colegio Mexiquense A.C., Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato.
- García, Estrellita (2010), "Introducción", en Octavio Urquidez (coord.), *La reinvencción de la metrópoli, algunas propuestas*, México, El Colegio de Jalisco A. C.
- García, Rodolfo (2006), "La profesionalización en México, el caso de los gobiernos locales", en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Banco Mundial y Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL.
- García, Rodolfo y Pavel Gómez (2011), "Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales", en Enrique Cabrero y David Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate, un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE.

- Garrocho, Carlos (2012), *Estructura funcional de la red de ciudades de México*, México, El Colegio Mexiquense A.C., Consejo Nacional de Población CONAPO: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Garrocho, Carlos (2013), *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*, México, El Colegio Mexiquense A.C. y Consejo Nacional de Población: Fondo de población de las Naciones Unidas.
- Garza, Gustavo (1998), *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, México, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM: Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa.
- Garza, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México A. C.
- Garza, Gustavo, Pierre Fillion y Gary Sans (2003), *Políticas urbanas en grades metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, México DF, El Colegio de México A.C. y Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos.
- Gaspar, Noé (2009), *Perfil socioeconómico-territorial de los nodos comerciales ubicados en los municipios de Toluca, Metepec y Lerma 1990-2008*, Tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Glaser, Edward (2013), *El triunfo de las ciudades*, México, Taurus.
- González, Horacio (2006), *Modelo de medición de efectos en el suelo generados por una estación de tren de pasajeros en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*, Tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- González, Marcos (2009), "La experiencia de planeación e instrumentación en la zona metropolitana del Valle de México", en Roberto Eibenschutz y Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, H. Camara de diputados LX Legislatura.
- Graizbord, Boris (1988), *Planes metropolitanos para el Valle Cuautitlán – Texcoco*, México DF, El Colegio de México A. C., Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Seminario una década de planeación urbano-regional en México, México DF mayo 1988.
- Guillen, Tonatiuh (2006), "Servicio profesional de carrera y municipios en México dilemas de empatía y exclusión", en Mauricio Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Banco Mundial y Secretaría de Desarrollo Social.
- Guzmán, Pedro (2015), "Desarrollo urbano y gestión en la Zona Metropolitana de Toluca", Tesis de maestría, El Colegio Mexiquense A. C., México.
- Hardoy, Jorge y Diana Mosovich (1975), "Ensayo de interpretación del proceso de urbanización en la América Latina", en Luis Unikel y Andrés Necochea (comp.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina problemas y políticas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Celia, Jaime Ornelas e Isabel Castillo (2015), "Introducción", en Isabel Castillo, Jaime Ornelas y Celia Hernández (coord.), *Las zonas metropolitanas reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Iracheta, Alfonso (2008), "El fenómeno metropolitano en México", en Roberto García y Alfonso Iracheta (comp.), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad y del congreso nacional para la reforma metropolitana*, México, Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad, El Colegio Mexiquense A.C. y Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- Iracheta, Alfonso (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Zinacantepec México, El Colegio Mexiquense A.C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Iracheta, Alfonso (2012), "Transición política y gobernanza territorial en México", en Juan José Gutiérrez, (coord.), *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales una visión Iberoamericana*, Toluca México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Iracheta, Alfonso (2013), "Crisis territorial en México: la hora de la reforma urbana", en Juan Noyola, Carlos de Mattos y Arturo Orellana (ed.), *Urbanización en tiempos de crisis impactos, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Iracheta, Alfonso y Carolina Pedrotti (2013), "Expansión metropolitana y producción habitacional en la ZMT", en Susana Medina (coord.), *Contribuciones al estudio de las ciudades, el Estado de México y el suelo urbano*, México, El Colegio Mexiquense A.C.

- Iracheta, Alfonso y Jorge Bolio (2012), *Mérida metropolitana propuesta integral de desarrollo*, Mérida México, Fundación Plan Estratégico de Yucatán A.C.
- Iracheta, Alfonso y José Iracheta (2014), *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, El Colegio Mexiquense A.C., Centro CLEAR para América Latina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro EURE.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simioni (2003), *Guía de gestión urbana, CEPAL serie manuales no. 27*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos Cooperazione Italia.
- Lara, Ileana (2008), "Suelo urbano emergente en torno a las urbanizaciones cerradas en Mérida, Yucatán", en Roberto García y Alfonso Iracheta (comp.), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad y del Congresos Nacional para Reforma Metropolitana*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Lezama, José Luis (2010), *Teoría social, espacio y ciudad*, México, El Colegio de México A.C.
- López, Ramón (1993), *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, España, Servei de Publicacions Universitat de Valencia.
- Marín, Yolanda (2007), *Revalorización del uso habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, casos específicos zonas residenciales de baja ocupación*, Tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Melgoza, David (2012), *Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Monk, Parakeet (1978), "Apéndice: conceptos de ciudad", en Agustín Rica, *Hacia un mundo de ciudades el proceso de urbanización*, Madrid España, Editorial Cincel S. A.
- Moya, Luis (2015), *Implementación e impacto del Fondo Metropolitano: análisis comparado de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Mumford, Lewis (1979), *La ciudad en la historia sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, Bueno Aires Argentina, Ediciones Infinito.
- Mungaray, Alejandro (2010), *Estructura urbana de la ciudad transfronteriza México – Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa.
- Navarrete, Emma y Yuliana Román (2013), "Jóvenes en las viviendas de la Zona Metropolitana del Valle de México. Una mirada desde el censo 2010", en Alfonso Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*, Zinacantepec México, El Colegio Mexiquense A. C.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olmedo, Raúl (1999), *Poder comunitario en Tlaxcala*, México, Comuna.
- Orellana, Arturo (2002), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado una mirada a Europa y América Latina*, Barcelona, España, Institut d Estudis Territorials.
- Orihuela, Isela, Citlalli Becerril, Luisa Rodríguez, Héctor Solano y Claudia Tello (2015), *Estudios metropolitanos actualidad y retos*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Pascual, Josep (2008), "La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones", en Luis Escribano (ed.), *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática*, España, Consejería de Gobernación.
- Pérez, Daniel (2009), "El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales", en Roberto Eibenschutz y Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX Legislatura y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pérez, Daniel (2013), *Las zonas metropolitanas de México estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Porras, Francisco (2012), "Introducción", en Francisco Porras (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Porras, Francisco (2016), *Gobernanza propuestas, límites y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.

- Pradilla, Emilio (2009), "La arena política en lo metropolitano ¿limitante u oportunidad para la gobernabilidad?", en Roberto Eibenschutz y Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX legislatura y Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Pradilla, Emilio y Lisett Márquez (2009), "Presente y futuro de las metrópolis de América Latina", en Emilio Pradilla, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Programa de las Naciones Unidas para el de Desarrollo (PNUD) (2009), *Las instituciones como determinantes del desarrollo humano*, Jalisco México, Informe sobre desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el de Desarrollo.
- Quijano, Aníbal (1975), "Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural latinoamericana", en Luis Unikel y Andrés Necochea (comp.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina problemas y políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Quintana, Carlos (2001), *Derecho municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, Pedro (1979), *Desarrollo urbano: México*, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Ranfla, Arturo, Carlos García y Elvia Villegas (2008), "Crecimiento ordenado en la Zona Metropolitana de Tijuana – Tecate- Playas de Rosarito: planeación y coordinación intermunicipal", en Roberto García y Alfonso Iracheta (comp.), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano Memorias del X seminario- taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad y del congresos nacional para reforma metropolitana*, México, El Colegio Mexiquense A. C.
- Reyes, Marcos (2011), "Descentralización fiscal y desarrollo municipal. Un análisis preliminar sobre el FAISM en el municipio de Tijuana Baja California", en Rodolfo García y Socorro Arzaluz (coord.), *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM, HESS S. A. de C. V.
- Ribeiro, Luiz (2013), "Las metrópolis del pensamiento urbano latinoamericano. Reflexiones para una teoría urbana del proceso de metropolización", en Blanca Ramírez, y Emilio Pradilla (comp.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rica, Agustín (1983), *Hacia un mundo de ciudades, el proceso de urbanización*, Madrid España, Editorial Cincel S. A.
- Rosas, Francisco, José Juan Sánchez y Juan Calderón (2015), "Estudio comparado: gobernanza y buenas prácticas para el desarrollo de la administración territorial en Europa y América Latina", en Valentino Sorani y María Luisa Alquicira (ed.), *Perspectivas del Ordenamiento Territorial Ecológico en América y Europa*, México, Sociedad Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (ISLPEP).
- Rosique, José (2014), *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Salgado, Rosa, Pedro Jiménez y Juan Calderón (2016), "Expansión urbana mediante la fragmentación y segregación habitacional en la Zona Metropolitana de Toluca", en Marcela Santana, Guadalupe Hoyos, Giovanna Santana, Noel Pineda y Héctor Campos (coord.), *Desafíos de las metrópolis: efectos ambientales y sociales*, Toluca México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Salinas, Sanjuana (2010), *Impacto del Fondo Metropolitano*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Sánchez, Antonio (2011), "Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco", en Rodolfo García y Socorro Arzaluz (coord.), *Gobiernos municipales: desarrollo, cohesión social y democrática participativa*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM.
- Sánchez, Inés (2008), *Esquinas inteligentes: la ciudad y el urbanismo moderno*, Madrid España, Alianza Editorial S. A.
- Sesín, José y Miguel Ramírez (2009), "Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana, en México, el caso de Puebla-Tlaxcala", en Roberto Eibenschutz y Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, H. Camara de Diputados LX Legislatura.
- Sharpe, James (1995), "The future of metropolitan government", en James Sharpe (ed.), *The government of world cities: the future of the metro model*. Chichester Inglaterra, John wiley y Sons.

- Sobrino, Jaime (2011), "Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030", en Enrique Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas desafíos en concierto*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Fondo de Cultura Económica.
- Sobrino, Jaime (2018), "Acciones para el desempeño competitivo en la ciudad de México", en Patrick Le Galés y Vicente Ugalde (ed.), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, Ciudad de México, México, El Colegio de México A. C.
- Soja, Edward (2008), *Postmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid España, Traficantes de Sueños.
- Torres, I Grau (2002) "El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: el caso de Barcelona", en Arturo Orellana (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado una mirada a Europa y América Latina*, Barcelona España, Institut d Estudis Territorials.
- Trejo, Carolina y José Castro (2008), "El Proyecto de recuperación urbana del arroyo Alamar en Tijuana, B.C.", en Roberto García y Alfonso Iracheta (comp.), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano Memorias del X seminario- taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad y del congreso nacional para reforma metropolitana*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Unikel, Luis y Andrés Necochea (1975), *Desarrollo urbano y regional en América Latina problemas y políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Urquidez, Octavio (2010), *La reinención de la metrópoli, algunas propuestas*, Zapopan México, El Colegio de Jalisco A.C.
- Valencia, Omar (2013), *Gobernanza local: un estudio a través de la participación ciudadana*, Tesis de maestría, El Colegio Mexiquense A. C., México.
- Vázquez, Antonio (1999), *Desarrollo, redes e innovación lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid España, Ediciones Pirámide.
- Vélez, Antonio (2015), *Gestión pública y gobernanza en el desarrollo metropolitano. El caso del Estado de México 2002-2013*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.
- Venancio, Arturo (2016), *Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Un análisis desde la gobernanza, 2005-2012*, Tesis de doctorado, El Colegio Mexiquense A.C., México.
- Vidal-koppmann, Sonia (2010), "Las urbanizaciones privadas y su impacto en el desarrollo de las áreas metropolitanas el caso de Buenos Aires", en Octavio Urquidez, (coord.), *La reinención de la metrópoli, algunas propuestas*, México, El Colegio de Jalisco A. C.
- Villar, Alberto y José Méndez (2012), "Elementos de la imagen en las recientes formas de urbanización y la constitución de nuevas identidades sociales: el caso de tres municipios de la Zona Metropolitana de Toluca, México", en Juan Gutiérrez, (coord.), *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales*, Toluca México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Wario, Esteban (2004), "Guadalajara: medio siglo de gestión metropolitana", en Ligia González (comp.), *Desafío metropolitano*, México, Universidad Autónoma de México.
- Wario, Esteban (2009), "Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México el caso de Guadalajara", en Roberto Eibenschutz y Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, H. Camara de diputados LX legislatura.
- Yanes, Gonzalo (2010), *Modelo de planeación integral en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio de Tlaxcala A. C.
- Ziccardi, Alicia (1995), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México DF, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa.

Recursos electrónicos

- Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México (AGU) (2017), "Temas relacionados: objetivo, misión y visión", *Gobierno de la Ciudad de México* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.agu.cdmx.gob.mx/objetivos-mision-y-vision/>> (consulta: 08/02/2017).

- Aguilar, Luis (2007), "El aporte de la política pública, y de la nueva gestión pública a la gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [En línea], número 39, Caracas Venezuela, documento PDF disponible en: <<http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>> (consulta:10/01/2019).
- Área Metropolitana de Barcelona (AMB) (2017), "Las competencias de la AMB", *AMB* [En línea], España, documento HTML disponible en: <<http://www.amb.cat/s/web/amb/la-institucion/competencias.html>> (consulta: 06/05/2017).
- Arellano, David y Enrique Cabrero (2005), "La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? justicia y equidad en el debate organizacional público", *Revista Gestión y Política Pública* [En línea], Vol. XIV, número 3, II semestre, México, documento PDF disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13314307>> (consulta: 09/01/2019).
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Ontario (ALPO) (2006), "Ley de una más Fuerte Ciudad de Toronto para un más fuerte Ontario", ALPO [En línea], Canadá, documento HTML disponible en: <<https://www.ontario.ca/laws/statute/S06011>> (Consulta: 22/05/2017).
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2014), "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", *Gobierno del Distrito Federal* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c775/59a/57c77559aff90857368172.pdf>> (consulta: 26/05/2017).
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2010), "Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", *Gobierno del Distrito Federal* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-3a6419f3c20189c5c79382d35f87c41f.pdf>> (consulta: 26/05/2017).
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2008), "Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal", *Gobierno del Distrito Federal* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-602dbf6a68471dddf2b9d4648823adde.pdf>> (consulta: 26/05/2017).
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2017), "Constitución Política de la Ciudad de México", *Gobierno de la Ciudad de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130-AA.pdf>> (consulta: 26/05/2017).
- Asuad, Normand (2000), "Programa metropolitano de integración norte, oriente y poniente de la ciudad de Puebla", *UNAM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/Programa%20Metropolitano%20Cda%20de%20Puebla.pdf>> (consulta: 29/08/2014).
- Ayuntamiento de Guadalajara (2015), "Funciones de la Coordinación de Asuntos Metropolitanos", *Ayuntamiento de Guadalajara* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/AtribucionesAsuntosMetropolitanos13.pdf>> (Consulta: 25/05/2017).
- Ayuntamiento de Tijuana (2014), "Instituto Metropolitano de Planeación", *Ayuntamiento de Tijuana* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.implantijuana.org/>> (consulta: 21/08/2014).
- Banco Mundial (2012), "Indicadores de desarrollo mundial: Urbanización México", *Indicadores del Banco Mundial* [En línea], documento HTML disponible en: <<http://wdi.worldbank.org/table/3.12>> (consulta: 01/08/2013).
- Banco Mundial (2014), "Indicadores de Desarrollo Mundial: Desarrollo Urbano", *Indicadores del Banco Mundial* [En línea], documento HTML disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/tema/desarrollo-urbano>> (consulta: 17/02/2016).
- Barrera, Augusto y Nathalia Novillo (2017), "El gobierno de las grandes ciudades: gestión y modelo territorial. El caso del Distrito Metropolitano de Quito", en Eduardo Grin, José Hernández y Fernando Abrucio (ed.), *El gobierno de las grandes ciudades gobernanza y descentralización en las metrópolis de América latina*, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD* [En línea], Chile, Universidad Autónoma de Chile, documento PDF disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0086200.pdf>> (Consulta: 26/05/2017).
- Bird, Richard y Enid Slack (2005), "Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández (ed.), "Gobernar las metrópolis", *Banco Interamericano de Desarrollo* [En línea], Estados Unidos de América, documento PDF disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>> (Consulta: 16/06/2014).

- Cabrera, Luis y René Lozano (2008), "Descentralización y federalismo fiscal en México", *University Library of Munich* [En línea], Germany, documento PDF disponible en: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/10572/1/fed_fiscal_mex.pdf> (consulta: 25/10/2013).
- Cabrero, Enrique y Carlos Gil (2010), "La agenda de las políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿Cien años de soledad municipal?", *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* [En línea], col. 25, núm. 1 (73), documento PDF disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31221540005>> (consulta: 04/01/2019).
- Cadena, Cecilia (2004), "Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio", *Revista Ciencia Ergo Sum* [En línea], vol. 11, núm. 1, marzo-junio, México, Universidad Autónoma del Estado de México, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/104/10411112.pdf>> (consulta: 20/02/2016).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2016), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *CDHCU* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>> (consulta: 30/01/2017).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2014), "Ley General de Asentamientos Humanos", *CDHCU* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo5437.html>> (Consulta: 23/02/2017).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2016), "Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", *CDHCU* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf> (consulta: 30/01/2017).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2006), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/PEF_2006_abro.pdf> (consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2007), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <https://transparencia.prospera.gob.mx/f14_archivos/Presupuesto_de_Egresos_de_la_Federacion_2007.pdf> (Consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2008), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.inali.gob.mx/pdf/PEF_2008.pdf> (consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2009), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2009/PEF_2009_abro.pdf> (consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2010), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/doctos/comunes/egreso10.pdf>> (Consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2011), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf> (Consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2012), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/65_D_2941_27-12-2011.pdf> (Consulta: 18/10/2014).

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2013), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3362_07-01-2013.pdf> (Consulta: 18/10/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2014), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf> (Consulta: 12/06/2014).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2015), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf> (consulta: 10/01/2019).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2016), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf> (consulta: 10/01/2019).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2017), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Presupuestos/Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%202017.pdf>> (consulta: 10/01/2019).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2018), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018", *CDHCU Diario Oficial de la Federación* [En línea], México, documento HTML disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017> (consulta: 10/01/2019).
- Carrera, Ady (2005), "La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas", *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* [En línea], Santiago de Chile, documento PDF disponible en: <<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intermunicipalizaci%C3%B3n%20en%20m%C3%A9xico.pdf>> (consulta: 22/02/2016).
- Carrera, Ady (2006), "Descentralización fiscal y desarrollo local en México", *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* [En línea], Guatemala, documento PDF disponible en: <http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0055637.pdf> (Consulta: 01/12/2013).
- Carrera, Ady (2017), "El gobierno de la Ciudad de México democratización incompleta e inequidad", en Eduardo Grin, José Hernández y Fernando Abrucio (ed.), *El gobierno de las grandes ciudades gobernanza y descentralización en las metrópolis de América latina*, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD* [En línea], Chile Universidad Autónoma de Chile, documento PDF disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0086200.pdf>> (Consulta: 26/05/2017).
- Chávez, Octavio y Jaime Villasana (2004), "El administrador municipal", *International City/County Management Association ICMA-México*, [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2014/07/AdminiMpal.pdf>> (consulta: 04/01/2019).
- Chávez, Octavio y Jaime Villasana (2014), "El administrador municipal (city manager) en México; un recuento a 2014", *International City/County Management Association ICMA-México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://icmala.org/images/stories/El%20Administrador%20Municipal%20en%20Mexico%20a%202014%20feb%20v1.pdf>> (Consulta: 22/04/2014).
- Chávez, Octavio y Jaime Villasana (2017), "El administrador municipal (City manager) en México, un recuento a 2016", *International City/County Management Association ICMA-México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.icmaml.org/wp-content/uploads/2017/01/el-administrador-municipal-en-mexico.pdf>> (consulta:07/02/2017).

- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2011), “Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<https://www.dropbox.com/s/bio9wjoj8jf22ky/01%20PDEM%202011-2017.pdf>> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2018), “Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Planes%20y%20programas/PDEM%202017-2023%20web.pdf>> (consulta: 05/02/2019).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2012a), “Programa Sectorial Gobierno Solidario 2012-2017”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<https://www.dropbox.com/s/8rlgmee5s160sul/02%20Gobierno%20Solidario%202012-2017.pdf>> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2012b), “Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<https://www.dropbox.com/s/vnlwthbfh1v1wik/05%20Gestion%20Gubernamental%20Distintiva%202012-2017.pdf?dl=0>> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2012c), “Programa de Región VII Lerma”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <https://www.dropbox.com/s/8mlofgmzgmuuodh/REGION_VII.pdf?dl=0> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2012d), “Programa de Región XIII Toluca”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <https://www.dropbox.com/s/an7nrinpm2e70mt/REGION_XIII.pdf?dl=0> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2012e), “Programa Sectorial Estado Progresista 2012-2017”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<https://www.dropbox.com/s/tc32hn8lpb3h4zi/03%20Estado%20Progresista%202012-2017.pdf>> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2012f), “Programa Sectorial Sociedad Protegida 2012-2017”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<https://www.dropbox.com/s/txvxey011wq1bcw/04%20Sociedad%20Protegida%202012-2017.pdf>> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2016), “Planeación municipal”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://copladem.edomex.gob.mx/planeacion_municipal> (consulta: 24/10/2017).
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2017), “Planes de desarrollo del Estado de México”, *Gobierno del Estado de México* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://copladem.edomex.gob.mx/>> (consulta: 13/06/2018).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2000), “Índice de Desarrollo Humano”, *CONAPO* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/211/1/images/dh_AnexoCuadros.pdf> (Consulta: 28/10/2013).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010), “Índice de Marginación”, *CONAPO* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio> (Consulta: 28/10/2013).

- Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Jalisco (CCELSJ) (2014), “Constitución Política del Estado de Jalisco”, *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf> (consulta: 25/05/2017).
- Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Jalisco (1993), “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco”, *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Ley_de_Desarrollo_Urbano_del_Estado_de_Jalisco_0.pdf> (consulta: 25/05/2017).
- Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Jalisco (CCELSJ) (2011), “Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco”, *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_del_estado_de_jalisco_2.pdf> (consulta: 25/05/2017).
- Cruz, María (2009), “Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región sur: el caso de la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán”, *CONAVIM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/conavim/merida.pdf>> (Consulta: 27/08/2014).
- Cuervo, Mauro (2010), “Población, territorio y desigualdad en la Zona Puebla-Tlaxcala”, *Revista Análisis Económico* [En línea], número 60, Vol. XXV, México, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/articuloBasic.oe?id=41316760004>> (Consulta: 08/09/2014).
- De Nicolo, Yusmila (2012) “La gestión urbana—hacia ciudades sostenibles”, *Revista Arbitrada Formación Gerencial* [En línea], núm. 2, Venezuela, Universidad del Zulia, documento PDF disponible en: <<http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/rafg/article/view/657>> (consulta: 02/01/2019).
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) (2010), “Ley 31/2010 Área Metropolitana de Barcelona”, *DOGC* [En línea], España, documento PDF disponible en: <<http://www.amb.cat/s/web/amb/la-institucio/marc-juridic.html>> (Consulta: 06/05/2017).
- Domínguez, Mauricio y Ana García (2012), “Indicadores de desarrollo Zona Metropolitana de Mérida”, *Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional* [en línea], Unidad Mérida, México, documento PDF disponible en: <http://omy.weblogica.mx/userfiles/00_INTRODUCCION.pdf> (Consulta: 27/08/2014).
- El Colegio de Jalisco (2018), “Red de gobernanza metropolitana”, El Colegio de Jalisco A. C. [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>> (Consulta: 04/03/2019).
- Etchegaray, Alberto (2005), “Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para América Latina”, en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández (ed.), *Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo* [En línea], Estados Unidos de América, documento PDF disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>> (Consulta: 16/06/2014).
- Flores, Ana (2008), “Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de gobierno municipal”, *Fundación Universidad de Las Américas* [en línea], Tesis de licenciatura, Puebla México, documento PDF disponible en: <<http://icmala.org/images/stories/Tesis%20Licenciatura%20Ana%20Laura%20Flores%20UDLA%20sobre%20el%20Administrador%20Municipal.pdf>> (Consulta: 21/04/2014).
- Flores, Arturo y Alfonso Iracheta (2013), “Coordinación metropolitana para la planificación y gestión urbana ante el proceso de metropolización: La Zona Metropolitana del Valle de Toluca”, *Decimo Coloquio Internacional de Diseño Retrospectiva y Prospectiva en el Diseño: Experiencias y Visiones del Futuro*, Toluca México, documento PDF disponible en: <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt4/gt4_arturo_v.pdf> (Consulta: 18/03/15).
- Garza, Gustavo (2007), “La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas”, *Revista Papeles de Población* [En línea], vol. 13, núm. 52, *Universidad Autónoma del Estado de México*, documento PDF disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v13n52/v13n52a4.pdf>> (consulta: 04/01/2019).

- Gaspar, Noé y María Orozco (2015), "Configuración terciaria en la Zona Metropolitana de Toluca", *Revista Bitácora Urbano Territorial* [En línea], vol. 25, núm. 1, México, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/748/74841604007.pdf>> (consulta: 24/10/2017).
- Gobierno del Estado de Baja California (GEBC) (2013), "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California", *GEBC* [en línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/LEYD ESUR_02AGO2013.pdf> (Consulta: 24/08/2014).
- Gobierno del Estado de Baja California (GEBC) (2013), "Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California", *GEBC* [en línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/Leyzonametropolitana.pdf> (Consulta: 24/08/2014).
- Gobierno del Estado de Baja California (GEBC) (2013), "Plan Estratégico de Baja California 2013–2019", *GEBC* [en línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/doctos/PEdeBC%202013-2019.pdf>> (Consulta: 24/08/2014).
- Gobierno del Estado de Baja California (GEBC) (2014), "Plan Estatal de Desarrollo", *GEBC* [en línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.jsp>> (consulta: 24/08/2014).
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH) (2012), "Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial", *GEH* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://docs.mexico.justia.com/estatales/hidalgo/ley-de-asentamientos-humanos-y-desarrollo-urbano-y-ordenamiento-territorial-del-estado-de-hidalgo.pdf>> (consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH) (2009), "Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo", *GEH* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/hidalgo/ley-de-coordinacion-para-el-desarrollo-metropolitano-del-estado-de-hidalgo.pdf>> (consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH) (2016), "Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano", *GEH* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://sepladerym.hidalgo.gob.mx/>> (consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ) (2011), "Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco", *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://congresoajal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIX/Decreto%2023486.pdf>> (Consulta: 23/09/2014).
- Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ) (2013), "Constitución Política del Estado de Jalisco", *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/constitucion_de_jalisco.pdf> (Consulta: 02/09/2014).
- Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ) (2013), "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco", *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Ley_de_Desarrollo_Urbano_del_Estado_de_Jalisco_0.pdf> (Consulta: 02/09/2014).
- Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ) (2013), "Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2013-2033", *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf> (Consulta: 02/09/2014).
- Gobierno del Estado de Jalisco (1989), "Reglamento que Norma el Funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara", *Gobierno del Estado de Jalisco* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Acuerdo_y_Reglamento_que_crea_el_Consejo_Metropolitano.pdf> (Consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2001), "Código Administrativo del Estado de México", *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>> (consulta: 25/05/2017).

- Gobierno del Estado de México (GEM) (2016), “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>> (Consulta: 02/03/2016).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2009), “Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca”, *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://observatorio.edomex.gob.mx/sites/observatorio.edomex.gob.mx/files/files/Declaratoria_Zonas_Metropolitanas.PDF> (consulta: 23/03/2017).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (1981), “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México”, *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/leyvig017.pdf>> (consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2016), “Ley de Ingresos del Estado de México”, *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig010.pdf>> (consulta: 31/05/2016).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2017), “Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2017”, *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig010.pdf>> (consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2001), “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”, *GEM* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>> (consulta: 02/02/2019).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2014), “Secretaría de Desarrollo Metropolitano, funciones”, *GEM* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/index.htm>> (Consulta 13/03/2014).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2015), “Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México”, *GEM* [En línea], México, documento HTML disponible en: <http://sedur.edomex.gob.mx/acerca_de_la_secretaria> (consulta: 25/05/2017).
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2018), “Sistema Estatal de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda”, *GEM*, [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://plataforma.seduym.edomex.gob.mx/SIGZonasMetropolitanas/geoportal.do>> (Consulta: 05/03/2019)
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2018a), “Sistema Estatal de Información Metropolitana”, *GEM*, [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://plataforma.seduym.edomex.gob.mx/SIGZonasMetropolitanas/PEIM/acercade.do>> (Consulta: 05/03/2019)
- Gobierno del Estado de Puebla (GEP) (2017), “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla”, *Gobierno del Estado de Puebla* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local>> (consulta: 26/05/2017).
- Gobierno del Estado de Puebla (GEP) (2011), “Plan estatal de Desarrollo de Puebla”, *Gobierno del Estado de Puebla* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?Itemid=525>> (Consulta: 23/09/2014).
- Gobierno del Estado de Tlaxacala (GET) (2011), “Plan estatal de Desarrollo de Tlaxacala 2011-2016”, *Gobierno del Estado de Tlaxacala* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://periodico.tlaxcala.gob.mx/pdf1/Ex17062011.pdf>> (Consulta: 23/09/2014).
- Gobierno del Estado de Yucatán (GEY) (2008), “Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán”, *Gobierno del Estado de Yucatán* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.teeyuc.org.mx/?wpfb_dl=11> (Consulta: 20/09/2014).
- Gobierno del Estado de Yucatán (GEY) (2012), “Plan Estatal de Desarrollo Yucatán 2012-2018”, *Gobierno del Estado de Yucatán* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/ped/PED-2012-2018-Yuc.pdf>> (Consulta: 20/09/2014).
- Gobierno del Estado de Yucatán (GEY) (2012b), “Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán”, *Gobierno del Estado de Yucatán* [En línea], México, Documento PDF disponible en: <http://comey.yucatan.gob.mx/articulos_files/Estatutos_Organicos.pdf> (Consulta: 22/02/2019).

- Greater Toronto Airports Authority (2017), “Nuestro liderazgo”, *Greater Toronto Airports Authority* [En línea], Canadá, documento HTML disponible en: <<https://www.torontopearson.com/en/gtaa/leadership/#>> (consulta: 22/05/2017).
- Grin, Eduardo, José Hernández y Fernando Abrucio (2017) “Introducción”, en Eduardo Grin, José Hernández y Fernando Abrucio (ed.), *El gobierno de las grandes ciudades gobernanza y descentralización en las metrópolis de América latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD* [En línea], Chile, Universidad Autónoma de Chile, documento PDF disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0086200.pdf>> (Consulta: 26/05/2017).
- Hiernaux, Daniel (2006), “Imaginar la ciudad: ¿hiperurbanización sin ciudad?”, *Revista Ciudades* [En línea], Vol. 3, núm. 5, Universidad Autónoma Metropolitana, documento PDF disponible en: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistaciudades/article/view/504/536>> (consulta: 02/01/2019).
- Hoyos, Guadalupe (2005), “Marco empírico histórico de la dimensión física del proceso de urbanización de las ciudades de México y Toluca”, *Revista Quivera* [En línea], vol. 7, núm. 2, México, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40170202>> (consulta: 28/10/2017).
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2010), “Censos, asentamientos subnormales: Información Territorial, tablas de resultados de acuerdo con las áreas metropolitanas”, *IBGE* [En línea], Brasil, documento XLS disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/informacoes_territoriais_tab_xls.shtm> (consulta: 24/05/2017).
- Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMPAMG) (2015), “Instancias metropolitanas”, Gobierno del Estado de Jalisco [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://imeplan.mx/index.php/instancias-metropolitanas>> (consulta: 26/02/2019).
- Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMPAMG) (2016), “Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara”, Gobierno del Estado de Jalisco [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf> (consulta: 26/02/2019).
- Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMPAMG) (2016b), “Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042”, Gobierno del Estado de Jalisco [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/PDM-Vjunta_.pdf> (consulta: 26/02/2019).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), “Censo de Población y Vivienda 2010”, *INEGI* [En línea], México, documento disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>> (Consulta: 02/08/2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), “Encuesta Intercensal 2015”, *INEGI* [en línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>> (consulta: 23/03/2017).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018), “Marco Geoestadístico Nacional”, *INEGI* [en línea], México, documento HTML disponible en: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx> (consulta: 04/10/2018).
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC) (2014), “Integración de ayuntamientos”, *IEPC* [en línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/Integracion_ayuntamientos_2012.pdf> (Consulta: 01/09/2014).
- Iracheta, Alfonso (2010), “El reto socio espacial de México”, *Revista COFACTOR* [En línea], Volumen I, núm. 1, primer sementare de 2010, México, documento PDF disponible en: <http://cofactor.edomex.gob.mx/sites/cofactor.edomex.gob.mx/files/files/cofactor_pdf_articulo1.pdf> (consulta: 09/01/2019).

- Iracheta, Alfonso (2010), "Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009", *El Colegio Mexiquense A. C., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Interamericano de Desarrollo* [en línea], México, documento PDF disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=7>> (consulta: 21/08/2014).
- Klink, Jeroen (2005), "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández (ed.), *Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo* [En línea], Estados Unidos de América, documento PDF disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>> (Consulta: 16/06/2014).
- Lameiráo, Camila (2017), "Gestión y política de la ciudad de Rio de Janeiro: un panorama sobre las subprefecturas (1993-2008)", en Eduardo Grin, José Hernández y Fernando Abrucio (ed.), *El gobierno de las grandes ciudades gobernanza y descentralización en las metrópolis de América latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD* [En línea], Chile, Universidad Autónoma de Chile, documento PDF disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0086200.pdf>> (Consulta: 26/05/2017).
- Lefèvre, Christian (2005), "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández (ed.), *Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo* [En línea], Estados Unidos de América, documento PDF disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>> (Consulta: 16/06/2014).
- Liberman, Alejandro (2017), "El proceso de descentralización y gobernanza en Argentina: el caso de la ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Eduardo Grin, José Hernández y Fernando Abrucio (ed.), *El gobierno de las grandes ciudades gobernanza y descentralización en las metrópolis de América latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD* [En línea], Chile, Universidad Autónoma de Chile, documento PDF disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0086200.pdf>> (Consulta: 26/05/2017).
- López, Rafael (2006), "Territorio, tecnología y medioambiente. Impensar la ciudad o en busca de los nuevos paradigmas. Un necesario recorrido epistemológico", [En línea], México, documento DOC disponible en: <<http://www.rafaellopezrangel.com/nuevopensamientocomple.htm>> (Consulta: 24/08/2016).
- Monzón, Andrés (2005), "Gestión del transporte metropolitano, crecimiento y tendencias en las áreas metropolitanas de América Latina", en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández (ed.), *Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo* [En línea], Estados Unidos de América, documento PDF disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>> (Consulta: 16/06/2014).
- Moreno, Salvador (2006), "La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* [En línea], México, documento PDF disponible en: <www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Documentos%20de%20Trabajo%209.pdf> (Consulta: 11/06/2014).
- Moreno, Salvador (2010), "Los resultados de los fondos metropolitanos en México", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/238239/665035/file/Resultados_fondos_metropolitanos_docto_87.pdf> (Consulta: 16/06/2014).
- Olavarria, Mauricio, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa (2011), "Como se formulan las políticas públicas en Chile evidencia desde un estudio de caso", *Revista Política y Gobierno* [En línea], Vol. VIII, Núm. 1, México, documento PDF disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123461/Olavarria_Mauricio.pdf?sequence=1> (consulta: 02/01/2019).
- Ontario Court of Justice (OCJ) (2004), "Greater Toronto Transit Authority (GO Transit)", *OCJ* [En línea], Canadá, documento HTML disponible en: <<http://www.ontariocourts.ca/ocj/how-do-i/set-fines/changes-to-the-consolidated-set-fine-schedules/gtta-part1-2004-01-14/>> (consulta: 22/05/2017).

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) HÁBITAT (2011), “Estado de la Ciudades de México 2011”, *SEDESOL* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de-Mexico%202010-2011%20-%20SEDESOL.pdf>> (consulta: 02/01/2019).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) HÁBITAT (2017), “Gobernanza”, *ONU* [En línea], documento HTML disponible en: <<http://es.unhabitat.org/gobernanza/>> (consulta: 25/02/2017).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) HÁBITAT (2018), “Las diferentes definiciones de urbano en el mundo”, *ONU* [En línea], documento HTML disponible en: <<http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/las-diferentes-definiciones-de-urbano-en-el-mundo>> (consulta: 12/12/2018).
- Ramírez, Edgar (2012), “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* [En línea], vol. 27, núm. 2, México, El Colegio de México A. C., documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31226408006>> (Consulta: 02/04/2016).
- Ramos, Cesar (2013), “La institucionalización del gerente municipal como modelo de gestión en la administración pública de Texcoco”, *Universidad Autónoma del Estado de México* [En línea], Tesis de maestría, México, documento PDF disponible en: <[http://icmala.org/images/stories/TESIS%20GERENTE%20MUNICIPAL%20TEXCOCO%20\(1\).pdf](http://icmala.org/images/stories/TESIS%20GERENTE%20MUNICIPAL%20TEXCOCO%20(1).pdf)> (Consulta: 21/04/2014).
- Rendón, Liliana y Juan Godínez (2016), “Evolución y cambio industrial en las zonas metropolitanas del Valle de México y de Toluca 1993-2008”, *Revista Análisis Económico* [En línea], Vol. XXXI, núm. 77, México, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41345703006>> (consulta: 24/10/2017).
- Rincón, Carlos (2012), “La metrópolis en la historia: apuntes para la comprensión del hábitat metropolitano contemporáneo”, *Revista ARQUETIPO* [En línea], núm. 2, Colombia, Universidad Católica de Pereira, documento PDF disponible en: <<http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/index.php/arquetipo/article/view/467/435>> (consulta: 02/01/2019).
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001), “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, *División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos CEPAL* [En línea], Chile, documento PDF disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/7518/34-lcl1534p.pdf> (Consulta: 11/06/2014).
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Rodolfo Tuirán (2006), “La cooperación intermunicipal en México barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Revista Gestión y Política Pública* [En línea], vol. XV, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, documento PDF disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315205>> (consulta: 02/01/2019).
- Rojas, Eduardo (2005), “Las regiones metropolitanas de América latina problemas de gobierno y desarrollo”, en Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández (ed.), *Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo* [en línea], Estados Unidos de América, documento PDF disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>> (Consulta: 16/06/2014).
- Rosas, Francisco, Juan Calderón y Héctor Campos (2012), “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”, *Revista Quivera* [En línea], vol. 14, núm. 2012-2, México, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>> (consulta: 22/11/2016).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SEDATU, CONAPO e INEGI) (2017), “Delimitación de zonas metropolitanas de México 2015”, *CONAPO* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>> (consulta: 13/06/2018).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población (SEDATU y CONAPO) (2018), “Sistema Urbano Nacional 2018”, *CONAPO* [en línea], México, documento PDF disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf> (Consulta: 10/01/2019).

- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población (SEDESOL y CONAPO) (2012), "Catálogo: Sistema Urbano Nacional 2012", *CONAPO*, [en línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Partes_I_a_V_Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012> (Consulta: 08/10/2013).
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SEDESOL, CONAPO e INEGI) (2012), "Delimitación de zonas metropolitanas 2010", *CONAPO* [En línea], México, documento PDF disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV> (Consulta: 10/09/2013).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA), Gobierno del Estado de Yucatán (GEY) (2016), "Desarrollo urbano", *GEY* [En línea], México, documento HTML disponible en: <<http://www.seduma.yucatan.gob.mx/desarrollo-urbano/index.php>> (consulta: 16/04/2016).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017), "Lineamientos de operación del Fondo Metropolitano", *SHCP* [En línea], México, documento HTML disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470389&fecha=31/01/2017> (consulta: 22/11/2017).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016), "Reglas de Operación del Fondo Metropolitano", *SHCP* [En línea], México, documento PDF disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55193/REGLAS_de_Operacion_del_Fondo_Metropolitano_2016.pdf> (consulta: 18/08/2016).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014), "Reglas de operación del Fondo Metropolitano", *SHCP* [En línea], México, documento PDF disponible en: <<http://acervoyucatan.com/wp-content/carteradeproyectos/descargas/ReglasdeOperaciondelFondoMetropolitano.pdf>> (Consulta: 12/06/2014).
- Sousa, Eduardo (2013), "El proceso de la transformación ciudad-metrópoli: hacia una interpretación teórica", *Revista Contexto*, vol. VII, número 7, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=353632043002>> (consulta: 12/10/2016).
- Statistique Canada (2015), "Infographic: Demographic estimates, Census Metropolitan Areas-Canada, 2015", *Statistique Canada* [En línea], Canadá, documento HTML disponible en: <<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-627-m/11-627-m2016002-eng.htm>> (Consulta: 22/05/2017).
- Statistique Canada (2016), "Estimaciones de población provincias y territorios de Canadá", *Statistique Canada* [En línea], Canadá, documento HTML disponible en: <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=0510005&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=31&tabMode=dataTable&csid=#F2>> (Consulta: 10/04/2017).
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006), "La política de las políticas públicas", *Revista Política y Gobierno* [En línea], vol. XII, núm. 2, II semestre, México, documento PDF disponible en: <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286/196>> (Consulta: 09/01/2019).
- Treviño, Jesús (2011), "Gobernanza en la administración pública, revisión teórica y propuesta conceptual". *Revista Contaduría y Administración [En línea]*, no. 2333, enero-abril 2011, documento PDF disponible en: <<http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/229/228>> (consulta: 02/01/2019).
- Venancio, Arturo y Alfonso Iracheta (2015), "Gobernanza Metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca", *Revista de Estudios Regionales* [En línea], núm. 102, España, Universidad de Málaga, documento PDF disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/755/75539637003.pdf>> (consulta: 02/04/2016).
- Villalvazo, Pablo, Juan Corona y Saúl García (2002), "Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales", *Revista de Información y Análisis*, núm. 20, documento PDF disponible en: <<http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Urbano-rural,%20constante%20busqueda%20de%20fronteras%20conceptuales%20-.pdf>> [consulta: 21/11/2016].

Zapata, Humberto (2012), "Fondo Metropolitano: operación y perspectivas", *Revista Hacienda Municipal* [En línea], enero-marzo 2012, México, documento PDF disponible en: <<http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2012/no116/3.pdf>> (consulta: 25/05/2017).

Zetina, Nallely (2013), "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", *Revista MEC-EDUPAZ* [En línea], No. III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, documento PDF disponible en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>> (Consulta: 09/01/2019).

ANEXOS

Anexo 1: Variables y Métodos para la Delimitación de Zonas Metropolitanas

Autor	Variables	Método
Unikel, Ruiz y Garza (1976)	<ul style="list-style-type: none"> - Población económicamente activa no agrícola - Nivel de urbanización - Valor agregado industrial - Tasa de crecimiento de la población (1950-1960) - Distancia entre el centro de la ciudad y la cabecera municipal 	Componentes principales y función discriminante
Negrete y Salazar (1986)	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de urbanización (porcentaje de población según tamaño de localidad) - Tasa de crecimiento de la población municipal - Elasticidad del crecimiento de la población económicamente activa en actividades urbanas (PEAU) del municipio de alguno de los contornos - Densidad de población en el municipio (habitantes por Km²) - Productividad industrial 	Conglomerados de cada uno de los conjuntos por separado de tipo no jerárquico. Análisis discriminante
Sobrino (1993)	<ul style="list-style-type: none"> - Variables cuantitativas y contigüidad o accesibilidad física, características predominantemente urbanas e interdependencia - Variables que consideran la dimensión económica y demográfica e indicadores de calidad de vida, según localidades <ol style="list-style-type: none"> 1) Tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable. 2) Establecimientos comerciales 3) Natalidad y mortalidad 4) Porcentaje de viviendas con agua potable, drenaje, electricidad o teléfono 5) Porcentaje de alumnos que asisten a escuelas de educación básica 6) Camas de hospital por cada 1 000 habitantes 7) Ingresos públicos per cápita 8) Camiones del servicio de limpia por cada 10 000 habitantes 	Gráficos (contigüidad e integración de las áreas metropolitanas) y de componentes principales
Fujita, Krugman y Venables (1999); Isard (1998); Liu, Dong y Chi (2010); Longley y Batty (1996); Wu, Chuanglin, Huang y Wang (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Variables para definir regiones homogéneas: <ol style="list-style-type: none"> 1) Económicas: patrones homogéneos de producción, niveles de consumo, estructura del empleo y actividades predominantes 2) Geográficas: topográficas, clima, recursos naturales y calidad del suelo 3) Políticas, sociales y culturales: demarcaciones político administrativas, costumbres y tradiciones - El modelo gravitacional incorporó flujos telefónicos entre pares de ciudades; tamaño de población por localidad y las distancias por carretera entre cada una de las localidades 	Gravitacionales, métodos sistémicos y uso de sistemas de información geográfica (SIG)
Sobrino (2003)	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación del municipio central. Localidades de 50 000 y más habitantes; contigüidad - Determinación de sus municipios periféricos. Contiguos o continuos a algún municipio central y cumplen con: <ol style="list-style-type: none"> 1) Carácter urbano (población total, grado de urbanización y PEA no agropecuaria) 2) Integración funcional (viajes por motivos de trabajo) 3) Dinámica demográfica (tasa de crecimiento poblacional) 4) Importancia económica (valor bruto de la producción per cápita municipal de la actividad industrial, comercial y de servicios) 	Matriz origen-destino. Método de conjuntos. Método para el estudio demográfico Método de regresiones.

Continúa

Continuación de anexo 1

Autor	Variables	Método
SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012)	<p>- Municipios centrales</p> <p>- Municipios exteriores según los siguientes criterios:</p> <p>1) Integración funcional, uso de matrices con base en el Censo de Población y Vivienda 2010</p> <p>Matriz 1: porcentaje de población ocupada residente de cada municipio que se distribuyó según su lugar de trabajo: a) trabajo en el propio municipio; b) trabajo en uno de los 59 grupos de municipios centrales; y c) los que trabajan en el resto del país</p> <p>Matriz 2: población que trabaja en cada municipio, desagregándola respecto del lugar de residencia y según la unidad territorial 1, 2, 3. Matrices 1 y 2 aplicadas a todos los municipios del país (centrales y periféricos)</p> <p>2) Carácter urbano (indicadores por municipio):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la población ocupada en actividades no primarias • Densidad media urna (población entre superficie) • Densidad bruta por área geoestadística básica <p>3) Distancia media por carreteras entre la ciudad central y el límite de la localidad geoestadística de tipo urbana con mayor población del municipio exterior en cuestión</p> <p>- Planeación y política urbana. Municipios reconocidos como parte de una zona metropolitana en un programa o declaratoria y su relación con los municipios centrales</p>	<p>Métodos complementarios:</p> <p>1) Análisis cartográfico de los municipios</p> <p>Métodos de análisis multivariado de un conjunto de indicadores</p>

Fuente: *Métodos y variables para delimitación de zonas metropolitanas de Orihuela, Becerril, Rodríguez, Solano y Tello (2015)*

Anexo 2: Perspectivas Teóricas del Fenómeno Urbano-Metropolitano

Perspectiva teórica	Descripción	Autor
Utópica	Propone la creación de espacios urbanos desde una perspectiva autosuficiente, en donde se integre el mundo laboral y de residencia, además de dar respuesta, mediante servicios colectivos, a diversas necesidades humanas. Suponía que la vida social podía ser comprimida en determinados proyectos urbanísticos, donde sus habitantes desarrollaran las diversas funciones de la vida humana de forma similar a la de los monasterios.	Robert Owen (1825)
De localización	Supone la búsqueda de la localización óptima de un espacio urbano: propone explicaciones a los fenómenos de concentración de la producción en el espacio de crecimiento de las ciudades. Se plantea, bajo diferentes perspectivas, el estudio de los factores que inducen a la aglomeración y de aquellos que fomentan la dispersión de la actividad económica.	Heinrich Von Thunen (1826)
Polos de crecimiento	Propone que el desarrollo local y regional debía hacerse a través de la localización de grandes empresas (industrias) y las relaciones que se establecen entre ellas; dando como efecto que la promoción de actividades industriales en un número reducido de ciudades produciría efectos sobre las áreas adyacentes donde se situó y no en el conjunto de la economía.	François Perroux (1955); Jacques Bodeville (1968)
Centro-periferia	Enfatiza en la existencia de una pauta: autonomía-dependencia. Establece que las regiones centro se definen en función del control que ejercen sobre sus propios destinos; mientras que las periféricas, son controladas por el centro. Lo recursos (trabajo, capital, materias primas y bienes intermedios) fluyen de la periferia al centro.	John Friedman (1973)

Continúa

Perspectiva teórica	Descripción	Autor
Ciudad jardín	Propone la creación de nuevas ciudades separadas de las conurbaciones por el amplio territorio. Supone la existencia de cinturones verdes agrícolas y forestales, unas franjas de varios kilómetros para evitar la extensión de las conurbaciones en mancha de aceite. Evitar la extensión ilimitada de las conurbaciones era el propósito de la ciudad-jardín. Constituye un proyecto completo de la sociedad que aborda también la dimensión política, social, económica y técnica, desde una visión original que incorpora múltiples experiencias e influencias.	Ebenezer Howard (1902)
Ciudad lineal	Proponía la construcción de una ciudad alargada de 500 metros de ancho, con un corredor de infraestructura central y el campo a cada uno de los lados. La propuesta establecía los principales servicios urbanos a lo largo de una vía de transporte lineal. Todo el crecimiento de la ciudad tenía que realizarse en forma longitudinal y paralela a la vía principal, nunca de la línea	Arturo Soria (1870)
La ciudad funcional	Introdujo el racionalismo arquitectónico y urbanístico. Establece el desarrollo de espacios urbanos a través de cubrir necesidades humanas universales dentro del marco de cuatro grandes funciones: habitar, trabajar, circular y recrearse. Esto requiere exigencias de soleamiento, segregación del peatón, estructura jerarquizada del sistema viario, zonificación o separación funcional de los usos del suelo dentro de las ciudades	Le Corbusier (1928)
Escuela de Chicago	<i>Círculos concéntricos</i> : las ciudades crecen en serie de círculos cada vez mayores, en torno a un círculo central. Cada una de las zonas representaba un uso determinado del terreno y es poblado por cierto tipo de personas. La ciudad se compone a partir de cinco anillos concéntricos: 1) distrito comercial central; 2) zona de transición; 3) zona de residencia de obreros industriales; 4) zona de alta residencia; y 5) zona exterior.	Ernest Watson Burgess (1925)
	<i>Sectores radiantes</i> : considera que el cambio, la movilidad y el crecimiento urbano, tienen como principal motor de la atracción ejercida por las clases sociales mayor poder adquisitivo. Son éstas las que, emplazadas inicialmente en el centro de la ciudad, se irán desplazando a lo largo de las principales y más rápidas vías de comunicación. Esta expansión, obedece a un movimiento centripeto, del centro a la periferia.	Homer Hoytquien (1939)
	<i>Núcleos múltiples o desarrollo urbano polinuclear</i> : establece que las ciudades contienen más de un único centro, alrededor de los cuales pueden desarrollarse los usos de suelo urbano. Sugiere que la expansión de la ciudad no se produce a partir de un único distrito central, la estructura urbana se desarrolla a partir de núcleos múltiples, por lo tanto sería policéntrico	Chauney Dennison Harris y Edward Ullman (1945)
Enfoque culturalista	Establece el desarrollo de espacios urbanos a través de un enfoque de comunidad o de grupo humano, en donde se tiene una preferencia por el desarrollo de las capacidades culturales. Propone desaparecer toda traza de geometrismo; la ciudad tiene que seguir las sinuosidades naturales del terreno, las incidencias del sol; debe plegarse a los vientos dominantes o a la mayor comodidad de sus usuarios. Distingue límites precisos para la ciudad, que se fija entre treinta y cincuenta y ocho mil habitantes.	Françoise Choay (1983)
Enfoque progresista	Establece un tipo de racionalismo en donde la ciencia y la técnica debe permitir resolver los problemas planteados por las relaciones de los hombres con el mundo y de los hombres entre sí (idea de progreso). El espacio del modelo progresista está ampliamente abierto. El espacio urbano se divide de acuerdo con un análisis de funciones humanas. Se instalan en lugares distintos el hábitat, el trabajo, la cultura y los esparcimientos.	
Enfoque naturalista	Se establece que el contacto con la naturaleza es la forma en la que el hombre puede permitir el desarrollo de la ciudad. La arquitectura es subordinada a la naturaleza. La naturaleza vuelve a ser en ella un elemento continuo, en el cual todas las funciones urbanas están dispersadas y aisladas en forma de unidades reducidas.	

Continúa

Perspectiva teórica	Descripción	Autor
Enfoque estético-formal	<p>Percibe a la ciudad como forma física susceptible de composición formal y de apreciación estética, tiene un predominio del funcionalismo (inicia en la arquitectura), es el arte urbano para designar la ordenación del espacio urbano. Concepción del ser humano como centro de interés de las actividades artísticas, culturales y científicas.</p> <p>Se tienen tres principios por los cuales se generan los espacios urbanos: necesidad, comodidad y belleza. El arte urbano aplica las nociones de proporción, regularidad, simetría y perspectiva a los edificios, pero también a las plazas y a los elementos que relacionan a los individuos y a los espacios. Se deriva el concepto de la relación entre morfología y tipología, en la cual la forma urbana es dependiente de la tipología edificatoria y viceversa</p>	
Racionalidad científico-técnica	<p>Se otorga un estatuto científico a la actividad de crear y planificar ciudades. Busca la realización de modelos espaciales universales y estáticos, válidos en todo lugar y momento, que son independientes de circunstancias específicas. Se basa en un principio de racionalidad moderno que busca la acumulación sistemática de conocimientos. La reducción del objeto de estudio a solo ciertos aspectos fundamentales, permite el estudio sistemático de todo un territorio urbano¹⁷⁵.</p> <p>Se establece un urbanismo de regulación, que busca adaptar o regularizar las ciudades existentes a las nuevas exigencias de la sociedad. El urbanismo de regularización se centra de manera prioritaria en resolver dos problemas específicos y que necesitan una solución rápida de la realidad urbana. El espacio se debe organizar de acuerdo con las principales actividades humanas.</p>	Inés Sánchez (2008)
Transformación social	<p>Pone énfasis en la participación ciudadana y el desarrollo institucional para solucionar la problemática social y urbana.</p> <p>La participación se refiere a la institucionalización de algún tipo de implicación de los ciudadanos y el sector privado de manera formal en los procesos de toma de decisiones políticas, en este caso en las decisiones urbanísticas.</p> <p>La participación implica una visión pluralista de la política, que entiende el urbanismo como resultado de la conformación de los intereses en conflicto de grupos sociales diversos.</p> <p>Es un modelo basado en la administración local y el autogobierno</p> <p>Se considera a la planeación como un instrumento de progreso social</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en Choay (1983), Rica (1983), Sánchez (2008), Lezama (2010), Yanes (2010).

¹⁷⁵ Esto permite establecer relaciones de causa y efecto, y también entender y proyectar ciertos aspectos parciales de la ciudad como sistemas globales (Sánchez, 2008).

Anexo 3: Índice y Grado de Marginación por Municipio de la ZMT 2010 y 2015

Municipio	Índice de marginación 2010	Índice de marginación 2015	Grado de marginación 2010	Grado de marginación 2015
Metepec	-1.965	-1.839	Muy bajo	Muy bajo
San Antonio la Isla	-1.513	-1.673	Muy bajo	Muy bajo
Chapultepec	-1.390	-1.491	Muy bajo	Muy bajo
Toluca	-1.604	-1.484	Muy bajo	Muy bajo
San Mateo Atenco	-1.336	-1.430	Muy bajo	Muy bajo
Mexicaltzingo	-1.423	-1.371	Muy bajo	Muy bajo
Calimaya	-1.173	-1.319	Bajo	Muy bajo
Rayón	-1.252	-1.298	Muy bajo	Muy bajo
Capulhuac	-1.272	-1.259	Muy bajo	Muy bajo
Ocoyoacac	-1.334	-1.230	Muy bajo	Muy bajo
Zinacantepec	-1.044	-1.188	Bajo	Muy bajo
Lerma	-1.281	-1.175	Muy bajo	Muy bajo
Xonacatlán	-1.147	-1.168	Bajo	Muy bajo
Atizapán	-0.907	-1.091	Bajo	Muy bajo
Almoloya del Río	-1.142	-1.050	Bajo	Bajo
Tianguistenco	-0.886	-0.879	Bajo	Bajo
Texcalyacac	-0.882	-0.782	Bajo	Bajo
Tenango del Valle	-0.753	-0.714	Bajo	Bajo
Xalatlaco	-0.683	-0.694	Medio	Bajo
Otzolotepec	-0.538	-0.599	Medio	Bajo
Almoloya de Juárez	-0.352	-0.402	Medio	Medio
Temoaya	-0.111	-0.166	Medio	Medio
Promedio ZMT	-1.09	-1.10	bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2010 y 2015).

Anexo 4: Participación Municipal en el Contenido de los Bandos Municipales de la ZMT de 2013 a 2018

Contenido de Bandos Municipales	Municipios																						
	Periodo 2012-2017																						
	Almoloya de Juárez	Calimaya	Chapultepec	Lerma	Metepec	Mexicaltzingo	Ocoyoacac	Ozolotepec	Rayón	San Antonio la Isla	San Mateo Atenco	Temoaya	Toluca	Xonacatlán	Zinacantepec	Almoloya del Río	Atizapán	Capulhuac	Tenango del Valle	Texcalyacac	Tianguistenco	Xalatlaco	
Apoyar mecanismos de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales para la atención de la problemática común de la ZMT					✳	✳		✳					✳		✳			✳	✳				✳
Participar en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana					✳									✳		✳	✳		✳	✳			✳
Auxiliarse de comisiones, consejos, comités, direcciones, unidades de apoyo y organizaciones sociales representativas y demás agrupaciones, para el desempeño de funciones de asuntos metropolitanos		✳			✳	✳		✳	✳	✳	✳	✳	✳	✳	✳	✳		✳	✳				
Atender las disposiciones emanadas de la legislación estatal en materia de desarrollo metropolitano					✳			✳						✳									
Colaborar en el diseño de políticas integrales y fondos económicos, que tiendan a solucionar los problemas metropolitanos							✳						✳										✳
Promover la suscripción de convenios metropolitanos en las materias de desarrollo urbano, rural, ordenamiento territorial, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte alternativo, movilidad y accesibilidad universal, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, ciencia y tecnología, seguridad pública, ciclovías, ciclocarriles, comercio y regulación sanitaria							✳	✳	✳				✳		✳								✳
Elaborar estudios para apoyar las actividades con enfoque metropolitano que realice la administración pública municipal					✳		✳						✳		✳								✳
Fomentar la participación de los vecinos del municipio en programas y acciones de naturaleza metropolitana.							✳						✳										✳
Promover la suscripción de convenios con los municipios con los que se tienen conflictos limítrofes					✳			✳					✳		✳								
Implementar programas sectoriales definidos y articulados, de naturaleza metropolitana					✳		✳				✳		✳										✳
Participación y colaboración con los gobiernos federal, estatal y municipales en la elaboración y formulación de los planes de desarrollo metropolitano, así como en la emisión de opiniones y dictámenes en el diseño de mecanismos de coordinación								✳					✳	✳					✳				
Elaborar los programas anuales de obras públicas de conformidad con las prioridades, objetivos y lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Federal y Estatal, y los Planes Metropolitanos			✳			✳		✳															✳
Participar en eventos a nivel municipal, regional, metropolitano, estatal, nacional e internacional				✳			✳	✳							✳								

Fuente: Elaboración propia con base en los Bandos Municipales de los veintidós municipios que conforman la Zona Metropolitana de Toluca del periodo 2012 a 2018 (revisión anual).

Anexo 5: Proyectos Urbanos de Escala Metropolitana Realizados con Recursos del Fondo Metropolitano en la ZMT de 2010 a 2016

Proyecto	Ámbito de atención	% de recursos con respecto al año	Municipio
Año 2010			
Proyecto del Nevado de Toluca	Acciones Prioritarias	14.3	Varios
Proyecto, obra y supervisión del plan de acciones en los ríos Santiaguito y Sanabria	Infraestructura y Equipamiento	32.0	Varios
Construcción del Camino de la Av. Juárez a la Carretera Toluca - Naucalpan	Infraestructura y Equipamiento	52.9	Varios
Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca	Planes y Programas	0.8	Varios
Año 2011			
Construcción de <i>Interceptor Poniente</i> , tramo Ceboruco - Caja desarenadora las Jaras	Infraestructura y Equipamiento	4.1	Varios
Entubamiento de canal a cielo abierto Estado de México (Segunda etapa), Col. Llano Grande	Infraestructura y Equipamiento	1.7	Metepec
Construcción del Camino de la Av. Juárez a la Carretera Toluca - Naucalpan en Otzolotepec	Infraestructura y Equipamiento	2.9	Otzolotepec
Proyecto del Nevado de Toluca	Acciones Prioritarias	10.3	Varios
Rehabilitación de la Carretera Toluca - Temoaya 3a etapa	Infraestructura y Equipamiento	41.0	Temoaya
Museo del Barro	Acciones Prioritarias	8.9	Metepec
Unidades deportivas en San Miguel Totocuitlapilco	Infraestructura y Equipamiento	2.2	Metepec
CEAPS en Metepec	Infraestructura y Equipamiento	11.2	Metepec
Rehabilitación de Parques Metropolitanos	Infraestructura y Equipamiento	2.2	Varios
Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca	Planes y Programas	3.0	Varios
Terminación de Colector y Construcción de Planta de Bombeo, Zona Industrial, Cabecera Municipal de Lerma	Infraestructura y Equipamiento	2.9	Lerma
Construcción de Emisor en San Pedro Tultepec, Municipio de Lerma	Infraestructura y Equipamiento	0.9	Lerma
Ampliación y rehabilitación del sistema de alcantarillado en la Cabecera Municipal de Metepec.	Infraestructura y Equipamiento	0.7	Metepec
Construcción de Colector Sanitario de 45 cm sobre canal de Avenida Libertad, Santa Cruz Atizapán	Infraestructura y Equipamiento	5.4	Atizapán
Camino de Acceso de una Unidad Académica Universitaria en la Cabecera Municipal de Lerma	Infraestructura y Equipamiento	2.5	Lerma
Año 2012			
Proyecto del Nevado de Toluca	Acciones Prioritarias	6.7	Varios
Obras hidráulicas en la ZMVT (APAZU y PROSSAPYS)	Infraestructura y Equipamiento	25.0	Varios
Colectores auxiliares del Río Verdiguél	Infraestructura y Equipamiento	4.6	Toluca
Construcción de cajón del Río Verdiguél Santiago Miltepec	Infraestructura y Equipamiento	9.8	Toluca
Ampliación a 4 carriles de la carretera Zinacantepec - Almoloya de Juárez	Infraestructura y Equipamiento	5.0	Varios
Rehabilitación de ciclovías de las laterales del Paseo Tollocan	Infraestructura y Equipamiento	4.3	Varios
Construcción de circuito vial en la cabecera municipal de Temoaya	Infraestructura y Equipamiento	3.1	Temoaya
Desazolve, rectificación y revestimiento de cauce en la cabecera municipal de Xalatlaco	Infraestructura y Equipamiento	0.5	Xalatlaco
Ampliación del sistema de alcantarillado pluvial en la zona industrial en la cabecera municipal en Lerma	Infraestructura y Equipamiento	2.0	Lerma
Proyecto ejecutivo y procedimiento constructivo para la rehabilitación de la bóveda del Río Verdiguél	Proyectos Ejecutivos	0.9	Toluca
Plantas de Tratamiento de San Mateo y Santa María Atarasquillo	Acciones Prioritarias	1.2	Varios
Nivelación y reposición de Bancos de Nivel en el Valle de Toluca	Acciones Prioritarias	0.9	Varios
Anteproyecto del aprovechamiento del Vaso de la Presa Ignacio Ramírez para abastecimiento de Agua Potable	Proyectos Ejecutivos	0.4	Varios
Construcción de la Línea Morada de Agua Tratada para riego de áreas verdes a partir de la planta de tratamiento en Metepec, y sectorización de redes de agua potable	Infraestructura y Equipamiento	1.6	Metepec
Ampliación de la Red de Agua Potable en Ocoyoacac	Infraestructura y Equipamiento	1.1	Ocoyoacac
Estudio Topográfico para determinar la volumetría de dragado de azolve en el Río Lerma	Proyectos Ejecutivos	0.9	Varios
Rehabilitación del Boulevard Toluca- Metepec, Laterales del Árbol de la Vida al Puente de Metepec	Infraestructura y Equipamiento	5.7	Metepec
Adecuación de proyecto del dren alivio del Río Verdiguél y procedimiento constructivo de la rehabilitación de la bóveda	Proyectos Ejecutivos	1.7	Toluca
Parque Ambiental Bicentenario en Toluca	Infraestructura y Equipamiento	2.0	Metepec
Estudios de geotecnia para obras hidráulicas	Proyectos Ejecutivos	1.4	Varios
Saneamiento de la Presa Ignacio Ramírez	Acciones Prioritarias	0.2	Varios
Actualización del Estudio de Vialidades de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca	Proyectos Ejecutivos	2.9	Varios
Sistema de videovigilancia para el Municipio de Toluca	Infraestructura y Equipamiento	8.6	Toluca
Construcción de 2 puentes vehiculares y 1 puente peatonal en la Carretera Toluca - Tenango a la altura de Santiaguito Coaxtenco, Tenango del Valle	Infraestructura y Equipamiento	9.6	Tenango del Valle
Año 2013			
Contraparte estatal APAZU, PROSSAPYS y PROTAR	Evaluaciones y Auditorías	7.8	Varios
Construcción de ciclovías	Infraestructura y Equipamiento	1.1	Varios
Rehabilitación del Cauce del Río Tejalpa en intersección con la Vialidad Toluca - Palmilla	Infraestructura y Equipamiento	1.7	Toluca
Estudio de la Presa Ignacio Ramírez	Proyectos Ejecutivos	1.4	Varios
Puente Peatonal sobre la autopista Toluca - Atlacomulco	Infraestructura y Equipamiento	2.5	Toluca
Construcción de sobrecarpeta asfáltica Av. Carlos Hank González, del límite con Sta. Cruz Atizapán, hasta el cruce, en Almoloya del Río	Infraestructura y Equipamiento	4.2	Varios
Construcción de sobrecarpeta asfáltica Av. Acueducto desde el cerro, hasta Av. Carlos Hank González, en Almoloya del Río	Infraestructura y Equipamiento	1.9	Varios
Boulevard Amomolulco - Ocoyoacac	Infraestructura y Equipamiento	8.4	Ocoyoacac
Habilitación y adaptación de espacios de servicios administrativos y financieros de atención al público	Infraestructura y Equipamiento	2.9	Varios
Estudios y construcción o habilitación de plazas que cuenten con área verde, deportiva y cultural	Proyectos Ejecutivos	15.7	Varios
Construcción de la Estación de Bomberos en Xonacatlán	Infraestructura y Equipamiento	2.6	Xonacatlán
Encarpetado de las calles Ignacio Zaragoza, Corregidora y Profirio Díaz en Capulhuac	Infraestructura y Equipamiento	4.2	Capulhuac
Reencarpetado del camino Mimiapán en Xonacatlán	Infraestructura y Equipamiento	5.3	Xonacatlán
Adecuación del proyecto del dren de alivio del Río Verdiguél	Proyectos Ejecutivos	1.7	Toluca
Obras complementarias al distribuidor vial Alfredo del Mazo	Infraestructura y Equipamiento	2.4	Toluca
Construcción del mercado de Artesanías en Rayón	Infraestructura y Equipamiento	2.6	Rayón
Colectores auxiliares del río Verdiguél, Arrollo Cano a Solidaridad Las Torres	Infraestructura y Equipamiento	1.0	Toluca
Construcción de emisor en San Pedro Tultepec	Infraestructura y Equipamiento	1.3	Lerma
Parque Ambiental Bicentenario	Infraestructura y Equipamiento	0.6	Metepec

Continúa

Continuación de Anexo 5

Proyecto	Ámbito de atención	% de recursos con respecto al año	Municipio
Conclusión de las laterales de la vía Toluca - Metepec – Tenango	Infraestructura y Equipamiento	5.1	Varios
Adquisición de Predio en Boulevard Aeropuerto	Reservas Territoriales y Derechos de Vía	25.5	Toluca
Año 2014			
Boulevard Amomolulco - Capulhuac - Ocoyoacac el Pedregal en Ocoyoacac	Infraestructura y Equipamiento	15.0	Varios
Contraparte de Programas de Agua 2014	Evaluaciones y Auditorías	11.1	Varios
Mercado de artesanías de Rayón	Infraestructura y Equipamiento	2.6	Rayón
Estudios de la presa Ignacio Ramírez	Proyectos Ejecutivos	2.0	Varios
Rehabilitación de Carriles Laterales de Paseo Tollocan, en la Ciudad de Toluca (San Mateo Atenco - Museo Bicentenario) en Toluca microcarpeta	Infraestructura y Equipamiento	37.0	Varios
Adquisición a federación del predio ubicado en Boulevard Aeropuerto	Reservas Territoriales y Derechos de Vía	22.6	Toluca
Estudios y construcción o habilitación de Plazas que cuenten con área verde, deportiva y cultural	Proyectos Ejecutivos	5.5	Varios
Rehabilitación y pavimentación de la Av. Adolfo López Mateos en la cabecera municipal (Almoloya del Río)	Infraestructura y Equipamiento	4.3	Almoloya del Río
Año 2015			
Mejoramiento de infraestructura urbana conservación y mantenimiento de parques metropolitanos	Infraestructura y Equipamiento	4.3	Varios
Proyecto Nevado de Toluca	Acciones Prioritarias	7.2	Varios
2a etapa mejoramiento imagen Urbana av. Hidalgo en Ocoyoacac	Infraestructura y Equipamiento	3.6	Ocoyoacac
Puentes peatonales sobre av. Tecnológico y av. Las Torres	Infraestructura y Equipamiento	2.4	Metepec
Programas de Agua 2015	Planes y Programas	11.9	Varios
Construcción del Centro de Convenciones de Toluca	Infraestructura y Equipamiento	70.6	Toluca
Año 2016			
Contraparte Programas de Agua 2016	Evaluaciones y Auditorías	3.7	Varios
1a etapa del Boulevard Sor Juana Inés de la Cruz	Infraestructura y Equipamiento	76.6	Varios
Construcción del Distribuidor Vial Aeropuerto-Rama 40	Infraestructura y Equipamiento	15.8	Toluca
Mejoramiento Av. Hidalgo 2da Etapa	Infraestructura y Equipamiento	3.9	Ocoyoacac

Fuente: Elaboración propia con base en catálogo de obras del Fondo Metropolitano del Valle de Toluca de 2010 a 2016.

Nota: El concepto de "Varios" en la columna de municipio, corresponde a un proyecto que tiene cobertura de más de un municipio de la zona metropolitana.

Anexo 6: Participación Municipal en el Contenido de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal de la ZMT 2012-2018

Contenido de los planes municipales	Municipios																						
	Periodo 2012-2018																						
	Almoloya de Juárez	Calimaya	Chapultepec	Lerma	Metepec	Mexicaltzingo	Ocoyoacac	Otzolotepec	Rayón	San Antonio la Isla	San Mateo Atenco	Temoaya	Toluca	Xonacatlán	Zinacantepec	Almoloya del Río	Atizapán	Capulhuac	Tenango del Valle	Texcalyacac	Tiangulstenco	Xalatlaco	
Sujetarse y ser congruente con las disposiciones legales, los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos		●			●				●		●		●	●	●	●		●	●	●	●	●	
Reconoce que forma parte de la Zona Metropolitana de Toluca y que la conformación de ésta, reconoce un total de 22 municipios	●	●	●	●	●	●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●		●		
Propone acciones de diagnóstico y coordinación intergubernamental a escala metropolitana en materia de: movilidad y comunicaciones (transporte y vialidad); ambiente y recursos forestales; turismo; infraestructura; equipamiento; residuos sólidos; agua potable y saneamiento; estructura urbana; protección civil; y seguridad pública	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		●			●	●				●
Integración de un sistema y agenda de servicios y asuntos metropolitanos													●		●								
Acceder, con base en la autonomía municipal, a un proceso de metropolización en un marco de cooperación intergubernamental, celebrando convenios de colaboración	●				●	●	●	●			●		●	●	●								●
Realizar acciones de coordinación con autoridades de los gobiernos municipales, estatal y federal, para la planeación, ejecución y difusión de programas, acciones, medidas y obras intermunicipales para el desarrollo regional y metropolitano, incluyendo la vinculación institucional, con organizaciones públicas, privadas y organizaciones civiles	●	●			●		●	●					●	●	●	●		●			●	●	
Participación en la creación de un Fondo Metropolitano (financiamiento) para la ejecución y obras	●					●												●					
Revisar la aplicación del Plan Regional Metropolitano de Toluca													●		●								
Plantea evitar el proceso de conurbación física de la Zona Metropolitana de Toluca y de la Ciudad de México													●										
Implementar una política de control y crecimiento urbano-metropolitano	●																						
Promueve el desarrollo de las actividades culturales, comerciales, de servicios e industriales en la zona metropolitana	●				●								●	●	●			●	●				●
Promueve consolidar la estructuración del territorio, mediante centros y subcentros regionales y metropolitanos													●		●								●
Revisión y actualización de la legislación vigente en materia de conurbaciones y aspectos metropolitanos													●										
Consolidar el papel municipal dentro del Sistema Urbano de la Zona Metropolitana de Toluca, a través de la especialización en actividades secundarias, comerciales y de servicios de cobertura regional.	●						●						●		●								●

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de desarrollo urbano de los veintidós municipios de la Zona Metropolitana de Toluca

Anexo 7: Guía de Entrevista para Actores Clave en los Procesos de Coordinación Metropolitana de Gobierno del Estado de México



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Doctorado en Urbanismo



Guía para entrevista
Funcionarios del gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y
Metropolitano del Estado de México, Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano

Objetivo: Analizar los procesos de coordinación metropolitana en la ZMT y la forma en la que operan, con el fin de identificar posibles directrices para realizar propuestas operativas y mejoras al sistema de gestión metropolitana existente

Nombre: _____

Lista de temas a tratar

Dimensión 1: Cobertura territorial de la gestión metropolitana en la ZMT

- Reconociendo del número de municipios que integran la ZMT
- Identifica a los municipios centrales de la ZMT
- Congruencia entre la delimitación de la declaratoria oficial de zona metropolitana de la ZMT y la delimitación de organismos nacionales (como CONAPO y SEDATU)
- Influencia que tienen los municipios centrales en actividades económicas, sociales culturales y/o políticas
- Municipios que se pretendan incluir en el mediano y/o largo plazo a la ZMT

Dimensión 2: Mecanismos y componentes de gestión metropolitana en la ZMT

- Qué se entiende por coordinación metropolitana
 - Quienes participan en los procesos de coordinación metropolitana
 - Los procesos de coordinación metropolitana buscan generar mayores posesos de cooperación intermunicipal; o se piensa en articular un sistema integrado en donde participen los diferentes órdenes de gobierno y se realicen proyectos urbanos basados en un interés general de la metrópoli
- Existe alguna agenda de proyectos metropolitanos que se piense realizar como producto de la administración actual de gobierno
 - Qué materias o tipo de proyectos considera la agenda de coordinación metropolitana
 - Estas materias o proyectos son propuestos por el gobierno estatal o por los gobiernos municipales
 - La formulación de programas y/o proyectos urbanos de escala metropolitana se basa en estudios que dan soporte a la programación y acción de los proyectos metropolitanos
 - Con qué frecuencia se reúnen las diferentes instancias gubernamentales para discutir proyectos de atribución metropolitana
 - Para discutir temas de interés metropolitano se convoca a la sociedad civil y a el sector privado y que rol asumen en la configuración de los proyectos

- Cuál es el rol principal que tiene la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano en los procesos de coordinación metropolitana
 - Las facultades y atribuciones de la Subsecretaría tienen un alcance ejecutivo o consultivo
- Cómo contribuye el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca a mejorar los mecanismos de coordinación entre los gobiernos municipales, organizaciones sociales y privadas, para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano
- Forma en la que se utiliza el Fondo Metropolitano
 - Periodicidad con la que es utilizado el Fondo Metropolitano
 - Qué tipo de proyectos se realizan con los recursos de Fondo Metropolitano
 - Considera que el tipo de proyectos realizados con el Fondo Metropolitano tiene un impacto en toda la metrópoli o solo en los municipios donde se implementan
 - Se evalúan los resultados de los proyectos que se realizan con recursos del Fondo Metropolitano
- Se contemplan las acciones de desarrollo metropolitano en algún instrumento de planeación
 - Existe algún programa específico de coordinación o desarrollo metropolitano
- Cuáles son las principales dificultades a las que se enfrenta el gobierno estatal en el tema de la planificación y gestión metropolitana para orientarla a largo plazo y con mayor participación de las organizaciones sociales

Dimensión 3: Procesos de gobernanza metropolitana (perfil gubernamental)

- Considera que existe coordinación entre las instituciones gubernamentales, con las organizaciones sociales y privadas de los niveles municipal y estatal para trabajar los planes y proyectos en materia urbana y metropolitana.
- Cuáles son las mejoras institucionales que se han implementado en los procesos de coordinación metropolitana
- Considera que la gobernanza metropolitana se implementa en los procesos de coordinación de ZMT
 - Como se piensa que se integrará a la agenda de política pública del gobierno del estado, el concepto de gobernanza metropolitana propuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
 - Qué se entiende por gobernanza
 - Se ha considerado implementar algún mecanismo de gestión que establezca criterios de gobernanza metropolitana
- En su opinión, cuales son los logros que se han realizado en materia de coordinación metropolitana y de mejoras institucionales

Anexo 8: Guía de Entrevista para Actores Clave en los Procesos de Coordinación Metropolitana de Gobiernos Municipales



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Doctorado en Urbanismo



Guía para entrevista
Funcionarios de los ayuntamientos de: Tlanguistenco, Metepec, Ocoyoacac, Rayón, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec

Objetivo: analizar los procesos de coordinación metropolitana en la ZMT y la forma en la que operan, con el fin de identificar posibles directrices para realizar propuestas operativas y mejoras al sistema de gestión metropolitana existente

Nombre: _____

Municipio: _____

Nombre de la dirección o departamento: _____

Lista de temas a tratar

Dimensión 1: Cobertura Territorial de la gestión metropolitana en la ZMT

- Conoce el número de municipios que integran la Zona Metropolitana de Toluca
- Identifica a los municipios centrales y a los de interacción funcional
 - En su opinión, que rol el municipio que representa (periférico o central)
- Influencia que tienen los municipios centrales a nivel de actividades económicas, sociales, políticas
 - Qué actividades sociales, económicas, culturales y/o políticas representan un mayor grado de interacción entre su municipio y las demarcaciones adyacentes
- Conoce alguna delimitación oficial para la ZMT
- Se considera como un municipio que es parte de la ZMT

Dimensión 2: Mecanismos de gestión

- Qué se entiende por coordinación metropolitana
 - Con que frecuencia se realizan procesos de coordinación metropolitana
 - En los procesos de coordinación metropolitana, existe colaboración con otros órdenes de gobierno (federal o estatal)
- Que figuras operativas se han conformado al interior del municipio para realizar procesos o actividades de coordinación metropolitana
 - Quienes participan en las figuras operativas de coordinación metropolitana
 - Con qué frecuencia se reúnen para discutir temas relacionados con la gestión metropolitana
- Cuáles son las principales dificultades a las que se enfrenta el ayuntamiento en el tema de la planificación metropolitana para orientarla a largo plazo y con mayor participación de las organizaciones sociales
- La formulación de proyectos metropolitanos se basa en estudios que dan soporte a la programación y acción de los mismos.

- Existe alguna vinculación con la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano para realizar procesos de coordinación entre los gobiernos municipales, organizaciones sociales y privadas, o para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano
 - Se considera alguna agenda de trabajo con proyectos concretos para promover el desarrollo metropolitano
 - Que materias o tipo de proyectos se pretenden realizar en la agenda de proyectos metropolitanos
- Percepción sobre la utilización del Fondo Metropolitano
 - Se ha realizado algún proyecto con recursos del Fondo Metropolitano
 - Considera que todos los municipios de la ZMT participan de forma equitativa en la obtención de recursos del Fondo Metropolitano
 - Qué tipo de proyectos se han realizado con recursos del Fondo Metropolitano
 - En su opinión, los proyectos realizados con recursos del Fondo Metropolitano alcanzan una cobertura a esta escala, o se trata de acciones que solo favorecen a un municipio

Dimensión 3: Perfil gubernamental

- Considera que existe coordinación entre las instituciones gubernamentales, con las organizaciones sociales y privadas de los niveles municipal y estatal para trabajar los planes y proyectos en materia urbana y metropolitana.
- Cuáles son las mejoras institucionales que se han implementado en los procesos de coordinación metropolitana
- Considera que la gobernanza metropolitana se implementa en los procesos de coordinación de ZMT
 - Como se piensa que se integrará a la agenda de política pública del gobierno municipal, el concepto de gobernanza metropolitana propuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Se ha considerado implementar algún mecanismo de gestión que establezca criterios de gobernanza metropolitana
- En su opinión, cuales son los logros que se han realizado en materia de coordinación metropolitana

EVIDENCIAS DE PRODUCTIVIDAD ACADÉMICA

Evidencia 1: Publicación de Capítulo de Libro

Nombre del libro: Nuevos escenarios mundiales, repercusiones en México y potencialidades regionales
Título del capítulo: La gestión metropolitana en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Toluca
Autores: Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez
Coordinadores del libro: Rocío Rosales, Alejandro Mercado, Adolfo Sánchez, Dagoberto Amparo y Carmen Venegas
Editorial: Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C. y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
Año de publicación: 2018
ISBN UNAM: 978-607-02-9997-1
ISBN AMECIDER: 978-607-96649-4-7

Portada del libro



Página Legal

Colección: *Nuevos Escenarios Mundiales, Repercusiones en México y Potencialidades Regionales*

Volumen I: *Teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional*

Los trabajos seleccionados para este libro fueron arbitrados por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución editora.

Primera edición, 25 de enero de 2018

© Universidad Nacional Autónoma de México,
Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, México, Distrito Federal

Instituto de Investigaciones Económicas,
UNAM Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510,
Coyoacán México, Distrito Federal

© Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.

Compilación, formación y corrección de archivos: Karina Santiago Castillo e Iván Sánchez Cervantes
Formación de Libro Electrónico © ARMultimedios ® Soluciones Digitales de Publicidad y Difusión

Tamaño de la colección: 297 MB

Tamaño del Volumen I: 51 MB

Derechos reservados conforme a la ley.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México/ Made in México

ISBN UNAM: 978-607-02-9997-1, AMECIDER: 978-607-96649-4-7.

Lista de contenido del libro

1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6

- ▶ *La gestión metropolitana en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Toluca*
Mtro. Pedro Daniel Guzmán Gil y Dra. Teresa Becerril Sánchez
Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México
- ▶ *Espacio públicos seguros: políticas públicas urbanas con enfoque de seguridad ciudadana*
Mtra. Carla Miranda Chiguindo y Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro
Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México
- ▶ *Elementos visibles para Crear una Nueva Sociedad desde la Región*
Dr. Raúl Rodarte García
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
- ▶ *Estrategias de intervención del Estado en la organización de la producción de coco en Guerrero*
Dr. Martín Fierro Leyva
Instituto de Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano", UAGro
- ▶ *La política pública de vivienda en México y el proceso de gobernanza*
Lic. Anatalí Cruz Cardozo
Instituto Mora
- ▶ *La gestión del ordenamiento territorial de los centros agroecológicos como instrumento de desarrollo rural: el caso de Melchor Ocampo*
Segunda Sección, Macuspana, Tabasco
Lic. Luis Daniel Morales Hernández
Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México
- ▶ *Organizaciones productoras sociales y privadas de cacao en Tabasco, México*
Dra. Concepción Reyes De la Cruz, Dr. Juan Carlos Mandujano Contreras y Mtra. Blanca Estela Díaz Rodríguez
División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la UJAT
- ▶ *Andanzas de un flâneur. Análisis de las derivas urbanas*
Mtro. Abiel Treviño Aldape
Facultad de Arquitectura de la UANL

**LA GESTIÓN METROPOLITANA EN EL DESARROLLO URBANO DE LA
ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

Pedro Daniel Guzmán Gil¹

Teresa Becerril Sánchez²

RESUMEN

El estudio de las zonas metropolitanas en México ha tomado relevancia en las últimas décadas, éstas concentran la mayor cantidad de población, y son el espacio donde se realizan las actividades humanas y económicas más importantes. Actualmente, contrario a los beneficios que éstas pueden ofrecer, se observa que enfrentan un estado de crisis, sobre todo por sus altos niveles de segregación, carencia de sustentabilidad, riesgos de baja productividad e incremento de las problemáticas urbanas. Si se busca alcanzar altos estándares de bienestar y desarrollo, estas ciudades deben avanzar y reorientar sus estructuras e instrumentos de gestión, ya que se ha demostrado que es una de las estrategias esenciales para mejorar la calidad de vida de cualquier espacio urbano.

En el presente trabajo se tiene como objetivo analizar los componentes de gestión metropolitana que existen en México, rescatando sus características principales, estructuras y la forma en la operan, ello con el propósito de identificar su alcances y limitaciones, mismos que podrán aportar elementos para el desarrollo de propuestas que apoyen la estructura gubernamental existente. El referente de análisis espacial que se retoma es la Zona Metropolitana de Toluca, ya que es considerada una de las cinco zonas metropolitanas más representativas del país.

Evidencia 2: Publicación de Capítulo de Libro

Nombre del libro: Estudios urbanos en la confluencia de la compleja interdisciplinariedad
Título del Capítulo: La gestión metropolitana en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales.

Autores: Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez

Editorial: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Estatus de publicación: Publicación en trámite

Evento: Cuarto Congreso Internacional de Planeación y Estudios Urbanos

Caratula de Capítulo

CONGRESO INTERNACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ESTUDIOS URBANOS

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO: UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El caso de la Zona Metropolitana de Toluca

Mesa: Planificación Urbana

Línea: Institucionalidad, marco jurídico, gobernanza y gobernabilidad en la planificación urbana

Pedro Daniel GUZMÁN¹
Teresa BECERRIL²

Resumen:

En el marco del desarrollo metropolitano en México, el gobierno y la sociedad han planteado diversas estrategias para gestionar las zonas metropolitanas; principalmente, se observa el reforzamiento del marco jurídico dirigido a facilitar la coordinación metropolitana; la incorporación de organizaciones que promueven la asociación intermunicipal; y el diseño de instrumentos que complementan el financiamiento y planeación de proyectos. Aún con estos atributos, se observa que las metrópolis enfrentan un estado de crisis, sobre todo, se perciben altos niveles de segregación, carencia de sustentabilidad, riesgos de baja productividad y el incremento de sus problemáticas urbanas. Si se busca alcanzar altos estándares de bienestar, se deben dirigir, e incluso reorientar, sus estrategias de gestión, lo cual podrá mejorar la calidad de vida de la población.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los componentes de gestión metropolitana que existen en México, destacando sus características principales, estructuras y la forma en la operan, ello con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones, mismos que podrán aportar elementos para el desarrollo de propuestas que apoyen las actividades de la estructura gubernamental existente. El referente de análisis es la Zona Metropolitana de Toluca, considerada una de las metrópolis más representativas del país en la incorporación de estrategias de gestión.

Algunos hallazgos muestran que existe una desvinculación entre los componentes de gestión metropolitana analizados; un marco jurídico que no deja claro el umbral de actuación de la gestión, ello evidente en la inexistente declaración de facultades y atribuciones para llevar a cabo la coordinación metropolitana; por otra parte, un marco organizacional débil, que denota la poca injerencia en la toma de decisiones de carácter metropolitano; en tanto que en los instrumentos de financiamiento y planeación se percibe una insuficiente articulación de estrategias dirigidas a resolver los problemas centrales de la metrópoli.

Evidencia 3: Envío de Capítulo de Libro para Publicación

Título del capítulo: La gestión metropolitana en México y el desarrollo de relaciones intergubernamentales: el caso de la Zona Metropolitana de Toluca

Autores: Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez

Evento: XI Seminario de Investigación, *Resiliencia urbana y ambiental en México: el desafío de vivir en riesgo*

Fecha de envío: 30 de agosto de 2018

Lugar del evento: Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México

Estatus de publicación: en revisión

Caratula de Capítulo

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO Y EL DESARROLLO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

Pedro Daniel Guzmán¹

Teresa Becerril²

Resumen:

En la actualidad, el tema de la metropolización forma una parte relevante en la reflexión sobre el desarrollo y el bienestar en un mundo global; la economía y la sociedad no podrían entenderse sin observar de cerca lo que acontece en estos espacios. Las metrópolis son ahora, no sólo los centros de producción de bienes y servicios, sino también los lugares donde se generan los conocimientos, las nuevas ideas y la definición de formas diferentes de relación social, conjugando nuevas formas de ciudadanía, gobierno, convivencia y realización humana; por lo tanto es fundamental entenderla mejor, analizarlas desde diversos ángulos y generar un repertorio amplio de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida estos espacios.

En el marco del desarrollo metropolitano en México, el gobierno y la sociedad han planteado diversas estrategias para gestionar las zonas metropolitanas; principalmente, se observa el reforzamiento e incorporación de marcos jurídicos, dirigido a facilitar la coordinación metropolitana; la incorporación de organizaciones que promueven la asociación

Constancia de participación del evento



XI
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN
Resiliencia urbana y ambiental en México: el desafío de vivir en riesgo



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Otorga la presente

Constancia

A:

Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez

Por haber participado con la ponencia **“La gestión metropolitana en México y el desarrollo de relaciones intergubernamentales: el caso de la zona metropolitana de Toluca”**, en el marco del *XI Seminario de Investigación “Resiliencia Urbana y Ambiental en México: el desafío de vivir en riesgo”*, celebrado los días 17, 18 y 19 de septiembre de 2018, en las instalaciones de esta Universidad.

Chetumal, Quintana Roo, México, 19 de septiembre de 2018



Dr. Victor Soberanis Cruz
Director de la DCI
UQROO



Dr. Juan Roberto Calderón Maya
Director de la FAPUR
UAEM



Evidencia 4: Publicación de Capítulo de Libro

Nombre del libro: Planeación para la sustentabilidad en contexto: Identificando las limitaciones y contradicciones en el marco jurídico, institucional y operativo de lo urbano-ambiental

Título del capítulo: Gestión metropolitana y el desarrollo de capacidades intergubernamentales con un enfoque de sustentabilidad: el caso de la Zona Metropolitana de Toluca

Autores: Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez

Editorial: El Colegio Mexiquense A. C.

Estatus de publicación: en proceso

Caratula de Capítulo

**GESTIÓN METROPOLITANA Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES
INTERGUBERNAMENTALES CON UN ENFOQUE DE SUSTENTABILIDAD: EL CASO DE
LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

Pedro Daniel Guzmán Gil¹

Teresa Becerril Sánchez²

Introducción

En México, el estudio de las zonas metropolitanas ha adquirido relevancia, por una parte, se identifica que poco más del 60 por ciento de la población nacional se concentra en estos espacios, lo que define al país como predominantemente metropolitano; y por otra, se observa que estas áreas han propiciado un ambiente crítico que incrementa sus condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, crecimiento descontrolado, baja productividad, insustentabilidad y el incremento de sus problemáticas urbanas. Ante tal situación, se han demandado acciones desde el ámbito gubernamental y no gubernamental en la implementación de estrategias de gestión que ayuden a propiciar mejores condiciones de vida para su población.

Se ha identificado que la gestión se convierte en un factor estratégico que contribuye a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, ya que a partir de ésta, se asignan recursos de todo tipo (recursos administrativos), se posibilita tomar y ejecutar decisiones trascendentales; y se obtiene la legitimidad política que se requiere para articular diversos intereses.

El presente trabajo se realiza un análisis de los componentes de la gestión metropolitana que existen en México, identificando sus características principales, estructuras y la forma en la operan, ello con el propósito de reconocer sus alcances y limitaciones en el marco del desarrollo sustentable, el cual es identificado como un componente relevante para propiciar un mejor desarrollo en las metrópolis.

Evidencia 5: Envío de Artículo a Revista

Nombre la revista: Revista Interdisciplinaria Sobre Estudios Urbanos DECUMANUS

Título del Artículo: Coordinación metropolitana y el desarrollo de capacidades institucionales en Toluca México

Autores: Pedro Daniel Guzmán Gil y Teresa Becerril Sánchez

Datos generales de la revista: Revista editada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, a través del Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte

Reserva del uso exclusivo No. 04 2017 030314562600-203

ISSN: 2448-900X

Latindex

Plataforma de envío de Artículo



REVISTA INTERDISCIPLINARIA SOBRE ESTUDIOS URBANOS

[Inicio](#) [Acerca de](#) [Área personal](#) [Buscar](#) [Actual](#) [Archivos](#) [Convocatoria](#)

[Inicio](#) > [Usuario/a](#) > [Autor/a](#) > **Envíos activos**

Envíos activos

[Activo/a](#) [Archivar](#)

ID.	DD-MM ENVIAR	SECC	AUTORES/AS	TÍTULO	ESTADO
2936	04-03	Inv	Guzmán Gil, Becerril Sánchez	COORDINACIÓN METROPOLITANA Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES...	Asignación en espera

Empezar un nuevo envío
[HAGA CLIC AQUÍ](#) para ir al primer paso del proceso de envío en cinco pasos.

Enlaces reback

[Todos](#) [Nuevo](#) [Publicado](#) [Omitidos](#)

FECHA DE CREACIÓN	VISITAS	URL	ARTÍCULO	TÍTULO	ESTADO	ACCIÓN
<i>No hay ningún enlace reback.</i>						

Correo electrónico de seguimiento de publicación

• [D] Acuse de recibo de envío



• **Edwin Aguirre Ramírez** <ojsuacj@gmail.com>

Para: peter apou Pedro Daniel Guzmán Gil

peter apou Pedro Daniel Guzmán Gil:

Gracias por enviar el manuscrito, "Coordinación metropolitana y el desarrollo de capacidades institucionales en Toluca México" a DECUMANUS. Con nuestro sistema de gestión de revistas en línea, podrá iniciar sesión en el sitio web de la revista y hacer un seguimiento de su progreso a través del proceso editorial:

URL del manuscrito:

<http://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus/author/submission/2936>

Nombre de usuario/a: dani12385

En caso de dudas, contacte conmigo. Gracias por elegir esta revista para publicar su trabajo.

Edwin Aguirre Ramírez
DECUMANUS

DECUMANUS <http://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus>