

El desarrollo de capacidades institucionales ante los retos de la coordinación metropolitana en México: el caso de Toluca

The development of institutional capacities in the face of metropolitan coordination challenges in Mexico: the case of Toluca

Pedro Daniel Guzmán Gil¹

<http://orcid.org/0000-0001-8115-367>

Teresa Becerril Sánchez²

<http://orcid.org/0000-0002-9776-3367>

Primera versión recibida en: 03 abril, 2019

Última versión recibida en: 02 octubre, 2019

Resumen

En la actualidad, los diferentes ámbitos de gobierno en conjunto con la sociedad han planteado diversas estrategias para realizar procesos de coordinación en las metrópolis; principalmente, se observa el reforzamiento

del marco jurídico, dirigido a facilitar la asociación intergubernamental; la incorporación de organismos que promueven acciones de intermunicipalidad y el diseño de instrumentos que complementan la planeación y financiamiento de proyectos al interior de estos espacios. Aún con estos atributos, se distingue que las áreas metropolitanas enfrentan un estado de crisis, sobre todo, porque las estrategias implementadas no han propiciado que se superen los altos niveles de segregación, la carencia de sustentabilidad, los riesgos de baja productividad y el incremento de problemáticas urbanas. Si se pretende alcanzar altos estándares de bienestar, se deben dirigir, e incluso reorientar, las estrategias de coordinación implementadas, lo cual se ha demostrado que podrá incidir en mejorar la calidad de vida de la población.

En la configuración de procesos de coordinación integrales y con mayor grado de efectividad en las metrópolis, se reconoce que se debe bus-

¹ Doctor en Urbanismo por la Universidad Autónoma del Estado de México, docente de la licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la uaemex, correo electrónico: dani12385@yahoo.com.mx

² Doctora en Urbanismo, profesor-investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, correo electrónico: tebecerril_3@yahoo.com.mx.

car que exista cierto grado de complementariedad y armonía entre los aspectos que regulan y delimitan los comportamientos de los procesos de coordinación (el marco jurídico), los agentes que se encargan de ejecutar proyectos y promover relaciones estables y estructuradas entre los actores involucrados en las relaciones intergubernamentales (marco organizacional), y en las directrices y recursos planteados para realizar intervenciones para estos espacios (sistema de planeación y financiamiento).

De esta forma, el objetivo del presente trabajo es analizar los componentes de gestión metropolitana que existen en México, destacando sus características principales, estructuras y la forma en que operan, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones, los cuales podrán aportar atributos para el desarrollo de propuestas que promuevan adecuadas prácticas gubernamentales con la estructura 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 coordinación metropolitana.

Entre los aspectos que destacan y que son parte del análisis se encuentran: la incorporación de organismos específicos para promoción de procesos de coordinación; la configuración de un sistema de planeación para la metrópoli; el reconocimiento de la posibilidad de realizar acciones de intermunicipalidad en el marco jurídico; y la participación de la metrópoli en el desarrollo de proyectos con recursos del Fondo Metropolitano. La perspectiva que se presenta en el análisis,

parte de reconocer cómo 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 los hallazgos que derivan del análisis, se observa que existe una desvinculación entre los componentes de gestión metropolitana analizados; desde lo jurídico se distingue que no se deja claro el umbral de actuación de los procesos de coordinación, lo cual es evidente en la casi inexistente declaración de facultades y atribuciones para llevar a cabo la coordinación metropolitana; por otra parte, se observa un marco organizacional débil, que denota poca injerencia en la toma de decisiones para este ámbito; 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.

Palabras clave:

Coordinación metropolitana, desarrollo urbano, gestión, metropolización

Abstract

At present, the government has raised diverse strategies to realize coordination processes in the metropolis; principally, there is observed the reinforcement of the juridical frame, directed to facilitate the intergovernmental association; the incorporation of organisms who promote actions of intermunicipality; and the design of instruments that complement the fi-

nancing and planeation of projects to the interior of these spaces. Still with these attributes, one distinguishes that the metropolitan areas face the crisis state, especially, because in them there are perceived high levels of segregation, lack of sustainability, risks of low productivity and the increase of problematic urban. If one tries to reach high places standards of well-being, they must go, and even reorient, the implemented coordination strategies, which will be able to improve the quality of life of the population.

In the configuration of integral processes of coordination and with major effectiveness grade in the metropolis, one admits that it is necessary to look that there exists certain grade of complementarity and harmony between the aspects that regulate and delimit the behaviors of the processes of coordination, the agents who are in charge of executing projects and promoting relations stable and structured between the actors involved in the intergovernmental relations, and in the guidelines and resources raised to realize interventions for these spaces.

The present work takes as a target to analyze the components of metropolitan management that exist in Mexico, emphasizing its main characteristics, structures and the form in operate, it with the intention of identifying its scopes and limitations, which will be able to contribute attributes for the development of proposals that promote better governmental practices with the existing structure. The analysis modality is the Metropolitan area of Toluca, considered to be one of the metropolis more representative of the

country in the incorporation of strategies of metropolitan coordination.

Between the aspects emphasized and that are a part of the analysis they are: the incorporation of specific organisms for process promotion of coordination; the configuration of a system of planning for the metropolis; the recognition of the possibility of realizing actions of intermunicipality in the juridical frame; and the participation of the metropolis in the project development with resources of the Metropolitan Fund. The perspective that appears in the analysis, sets off of recognizing like the evolution and the status of the metropolitan phenomenon, serves for address the strategies of management and the possibilities of developing actions of public interest for these environments.

The finds show that a dismantling exists between the analyzed components of metropolitan management; from the juridical thing there is not made clear the threshold of performance of the management, which is clear in the nonexistent declaration of faculties and attributions to carry out the metropolitan coordination; on the other hand, a frame institutional weak, that denotes few interference in the decision making of metropolitan; while in the financing instruments and planning there is perceived an insufficient joint of strategies directed to solve the central problems of the metropolis.

Keywords

Metropolitan coordination, urban development, management, metropolitan.

Introducción

En México, las metrópolis han adquirido un papel protagónico en el planteamiento de nuevas políticas públicas, su relevancia radica en que, por una parte, poco más del 60 por ciento de la población nacional se concentra en estos sitios, lo que define al país como predominantemente metropolitano; y por otra, porque se observa que en estas áreas se ha generado un ambiente crítico que incentiva las condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, crecimiento descontrolado, baja productividad, insustentabilidad y el incremento de problemáticas urbanas para la población que vive y hace uso de estos lugares (Conapo, SEDATU e Inegi, 2017). Tal situación ha demandado acciones desde el ámbito gubernamental y no gubernamental en la implementación de estrategias de gestión que promuevan mejores condiciones de vida.

Entre las estrategias de gestión metropolitana que se han desarrollado con mayor efectividad en el país, se encuentran la incorporación de legislación específica para promover acciones de coordinación y asociación intergubernamental para este ámbito; la configuración de organismos que desarrollan y promueven acciones y proyectos de carácter metropolitano; la formulación de planes y programas para diagnosticar y promover directrices a esta escala; y la conformación de instrumentos económicos para financiar proyectos al interior de estas áreas.

Casos como el de Guadalajara, Tijuana, Mérida, Ciudad de México o Puebla-Tlaxcala son un referente en

el desarrollo de estrategias para promover mejores escenarios de coordinación y facilitar la asociación de diversos ámbitos de gobierno y actores involucrados; las propuestas que se han desarrollado van desde la definición de leyes de coordinación metropolitana, la incorporación de consejos metropolitanos, la formulación de observatorios ciudadanos o institutos metropolitanos de planeación, hasta el proponer fideicomisos públicos para atender las necesidades de estas metrópolis.

Sin duda, la coordinación metropolitana se ha convertido en un factor estratégico que contribuye a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a partir de esta, no solo es posible asignar recursos de todo tipo (recursos administrativos), o promover una toma de decisiones con mayor grado de integración y colaboración, sino que 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. El referente de análisis que se retoma es el sistema de gestión de la Zona Metropolitana de Toluca (zmt), la cual ha incorporado un esquema de coordinación metropolitana con avances destacados en lo jurídico, organizacional e instrumental, que resultan sobresalientes e innovadores en el marco de gestión metropolitana del país.

Para realizar el análisis de la gestión metropolitana en la ZMT, se identifican las condiciones de vinculación e integración que presentan los diferentes componentes de gestión (marco jurídico, marco organización e instrumentos de planeación y financiamiento), para mostrar sus fortalezas, rendimientos y limitaciones, a fin de identificar sus oportunidades de adecuación institucional. Para realizar el análisis, se revisa el contenido de aparatos normativos y regulatorios, la consulta de organigramas y estructuras gubernamentales y los planteamientos de su sistema de planeación, tanto del ámbito estatal como del municipal, que se han reconocido como los niveles de gobierno que tienen mayor incidencia en la toma de decisiones ante los procesos de coordinación metropolitana.

El documento se estructura en tres apartados. El primero señala la relevancia que tiene el análisis de la gestión para el contexto de las zonas metropolitanas mexicanas, identificando la aglomeración de personas que existe en este tipo de espacios, y reconociendo las problemáticas que afectan a los conjuntos urbano-metropolitanos. El segundo, reconoce las características y particularidades que presenta el sistema de coordinación metropolitana de Toluca. Y, por último, se establecen las conclusiones que derivan del trabajo.

La relevancia de un sistema de coordinación para los espacios metropolitanos mexicanos

Con la creciente aglomeración de población en espacios urbanos y con la

diversidad de actividades sociales y económicas que se desarrollan al interior de estos, las urbes han adquirido características complejas que simbolizan un reto para sus procesos de gestión y administración; en la actualidad, cada vez es más común observar sistemas urbanos que se caracterizan por una estructura en red, en el que la ciudad no se define por tamaños de población o fronteras administrativas, sino más bien, por ser un nodo, por la fuerza e intensidad de sus relaciones con otras ciudades; la dimensión de sus flujos de información, vehículos, bienes, servicios o personas; la importancia de las instituciones, organizaciones y empresas que la tienen como sede; o bien, por la magnitud de sus conexiones interurbanas (Iracheta, 2013, p. 438; Rojas, 2005, p. 37).

La dinámica de los espacios urbanos reconoce que existen centros urbanos que se expanden y que se fusionan con otros de menor tamaño, ocupando con ello, diversas demarcaciones; la interdependencia entre centros urbanos y sus zonas periféricas es una realidad que ha dado lugar a la conformación de metrópolis.

Las metrópolis se reconocen como ciudades que por su gran tamaño y su expresión funcional, se convierten en espacios que sobrepasan los límites político-administrativos de las demarcaciones o entidades que la contienen (Cuervo, 2002, p. 334). Se caracterizan, por configurar un núcleo urbano central, que conserva una gran inercia funcional e intensidad de usos industriales, comerciales y de servicios; además de que son receptoras de viajes provenientes de territorios periféricos, múltiples demarcaciones

y centros poblados menores que dependen funcionalmente del nodo central (Rincón, 2012).³

México es considerado un país metropolitano, reconoce 74 zonas metropolitanas integradas por 417 municipios, que representaban cerca del 63 por ciento de la población nacional con más de 75 millones de habitantes (Conapo, SEDATU e Inegi, 2017, p. 18), lo cual 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. En estos lugares se ha identificado que se genera un estado de crisis, sobre todo porque se percibe que se han intensificado las condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, crecimiento descontrolado, baja productividad, condiciones de insustentabilidad y el incremento de las problemáticas urbanas (Arias, 2017).⁴

Uno de los factores principales por los cuales se presentan estas dificultades es porque en el país no se cuenta con una agencia gubernamental que se dedique a la gestión y planeación metrópolis, y que cuente con las

capacidades técnico-administrativas que den solución a los problemas que en ellas acontecen (Garrocho, 2013).

La integración de un sistema de gestión que se dedique a la planeación y administración de espacios metropolitanos es un factor estratégico, desde donde se podrían controlar y asignar recursos, se permitirían tomar decisiones que tienen que ver con la convivencia ciudadana, además de que es el medio a través del cual se ejercerían las tareas del gobierno y se permitirían mantener ciertos niveles de legitimidad política (Bañón y Carrillo, 1997; en Cadena, 2004, p. 96).

Si se revisa el ámbito de la gestión metropolitana en México, se observa que la implementación de estrategias para abordar esta dimensión no se ha desarrollado completamente. Esto es evidente en el reducido porcentaje de legislación que existe para facilitar la coordinación, la ausencia de organismos e instituciones que tienen injerencia en la toma de decisiones de las metrópolis y en los escasos instrumentos que se han diseñado para promover el financiamiento y planeación de proyectos a esta escala.

Como consecuencia de las limitaciones planteadas, se observa que la coordinación metropolitana carece un sistema o régimen de sanciones; no se cuenta con recursos propios para atender las prioridades metropolitanas; existe una dependencia hacia los ámbitos de gobierno estatal y municipal para realizar proyectos y acciones esta escala; la coordinación metropolitana obedece más a una negociación política de a nivel de responsables de dependencias de gobierno que a una visión de largo plazo; y se plantean

³ Las metrópolis se distinguen por concentrar actividades económicas y sociales especializadas, grandes centros de investigación, y la localización del aparato gubernamental y los grupos de poder (Garza, 2007).

⁴ Los problemas urbanos más recurrentes en las metrópolis son: la inadecuada disposición de residuos sólidos; ineficiencia de los sistemas de transporte público; limitada cobertura de seguridad pública; expansión descontrolada de suelo urbano; ausencia de equipamiento e infraestructura; y problemas ambientales (Graizbord, 1988; Garza, 1998; Jordán y Simioni, 2003; Garza, Filion y Sands, 2003; Moreno, 2006; Treviño, 2011; De Nicolo, 2012; Arias, 2017).

estructuras administrativas poco actualizadas que no manifiestan funciones delimitadas.

El esquema en el cual se ha estructurado el sistema de coordinación metropolitana en el país, es a partir de lo que se denomina intermunicipalidad, la cual hace referencia a una coordinación voluntaria que tiene como principio básico, la asociación entre municipios o ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para realizar una o varias tareas con base en un acuerdo formal (Cadaval, 2004; en Carrera, 2005; Vélez, 2015).

Para complementar las acciones de la coordinación intermunicipal al interior de algunas zonas metropolitanas, se han implementado estrategias que proponen hacer más eficientes los procesos de coordinación, por ejemplo, se promueve la configuración de organismos que ofrecen servicios públicos y procesos de asociación metropolitana; y se incentiva la conformación de instrumentos que impulsan la planeación y el financiamiento de proyectos en estos espacios.

Aun con los elementos sellados, todavía se considera que no existen los atributos suficientes para establecer un esquema de gestión que tenga un alto grado de integración y que reconozca las necesidades gubernamentales de las metrópolis. Esto se presenta de esta manera, debido a que los procesos de coordinación se manejan de forma voluntaria y discrecional por parte de los actores involucrados en estos procesos, quedando como estrategias a las que los gobiernos solo acceden como un elemento secundario, sea por no considerarlos tan relevantes en las pretensiones de sus ad-

ministraciones o por desconocimiento de los procesos.

Sin embargo, existen casos como el de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) que registran algunos avances que se consideran relevantes para revisar propuestas operativas en este ámbito, parte de lo que se observa es que ha tratado, por medio de algunos organismos e instrumentos, implementar y complementar una perspectiva que aborde en su conjunto a la metrópoli, y si bien, todavía no muestran los resultados que se esperan de un entorno de gestión integral y con un enfoque complementario, se aprecia que es una propuesta que tiene avances significativos en su planteamiento con relación a otros espacios metropolitanos en el país.

La Zona Metropolitana de Toluca y sus procesos de coordinación

En el contexto nacional, la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) es considerada la quinta concentración urbana más grande del país, tiene un aproximado de 2 373 000 habitantes para 2015, y está integrada por 22 municipios (Inegi, 2015; Conapo, SEDATU e Inegi, 2017).⁵ Incorporada al Sistema Urbano Nacional (SUN) en el rango de zona metropolitana (antes gran-

⁵ Los municipios que integran a la zmt son: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicalzingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec.

des ciudades),⁶ se distingue por conservar una diversidad de actividades económicas, industriales, de servicios y administrativas; además, se considera un centro de desarrollo para población local, estatal e interestatal (Gaspar, 2009; Conapo y Sedesol, 2012; González, 2006).

Entre las problemáticas urbanas desarrolladas a consecuencia de su proceso de metropolización, se encuentran las relacionadas con el ordenamiento urbano, principalmente con dificultades asociadas a la distribución de los usos de suelo y las actividades económicas; complicaciones de accesibilidad y movilidad, con inconvenientes en la estructura vial y los sistemas de transporte, al no permitir una adecuada conectividad y presentar un porcentaje bajo en la calidad del servicio; y conflictos en la cobertura de equipamientos, infraestructura y servicios básicos, ya que existen zonas de la ciudad que no tienen acceso a estos bienes de la ciudad.

Para atender las complicaciones derivadas de su proceso de metropolización, la ZMT a través de los gobiernos estatal y municipales, ha desarrollado diversos componentes de coordinación metropolitana que les permiten incorporar estrategias para intentar promover una mejor la calidad de vida para la población; aunque se observa que estas estrategias no han alcanzado los estándares deseados hasta el momento, se distingue que son parte de una forma diferenciada de asumir la gestión de las metrópolis, ya que se trata de promover

una perspectiva integral y cooperativa para realizar procesos de coordinación tratando de obtener un mayor grado de efectividad.

Marco jurídico

Desde el planteamiento del Gobierno del Estado de México se reconocen diversos instrumentos jurídicos donde se menciona la necesidad de promover procedimientos coordinación metropolitana, tal es el caso de la Constitución Política del Estado de México (CPEM), la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), el Código Administrativo del Estado de México y la Ley de Ingresos del Estado de México; en donde se menciona que el tema de la coordinación metropolitana se aborda promoviendo la asociación entre instancias gubernamentales en materia de prestación de servicios y en la planeación, programación y ejecución de acciones, apoyándose en la conformación de comisiones que respeten la legislación estatal; y facilitando la obtención de recursos económicos por diversas partidas presupuestales.

Esto se trata de avances relevantes de la gestión metropolitana, ya que se está incluyendo la coordinación de diferentes entidades gubernamentales y la realización de acciones concretas para este ámbito, la legislación estatal deja ver que todavía no existe una obligatoriedad en este proceso, se observa que solo se acota a la promoción, o en el mejor de los casos, al apoyo de algunas acciones que se dirijan a facilitar la asociación entre municipios, sin que exista una directriz trazada para implementar estrate-

⁶ Se considera en el rango de Zona Metropolitana porque supera la cantidad de 250 mil habitantes (Conapo y Sedesol, 2012).

gias y proyectos.⁷ 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, es decir, no se establece cuáles son los destinos o criterios de aplicación sobre los cuales podrán ser utilizados, dejando un criterio poco claro cómo serán aprovechados.

Por su parte, en el ámbito municipal, la mayoría de los bandos municipales de los 22 municipios que integran la metrópoli, 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 que las demarcaciones realicen procesos de coordinación entre municipios, y entre los diferentes ámbitos 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.

Un aspecto a destacar entre la mayor parte de los municipios (14 de los 22 municipios),⁸ 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.

Algunos municipios (8 de los 22 municipios)⁹ 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. Asimismo, participan en los órganos de coordinación metropolitana promoviendo la suscripción de convenios en materia 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).¹⁰

De esta manera, se observa que desde el ámbito municipal existe poca claridad para entender lo que requiere un sistema de gestión metropolitana, aunque existen varias acciones que inducen a crear organismos, promover la coordinación intergubernamental, facilitar la planeación metropolitana, incentivar la suscripción de convenios, y participar en los órganos de coordinación con la colaboración social, el número de municipios que

7 Unos ejemplos de leyes de coordinación metropolitana lo tienen los casos de Guadalajara y Tijuana, en donde a través de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y de la Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California, establecen los lineamientos y las bases generales para coordinación y planeación de las zonas metropolitanas.

8 Los municipios son: Calimaya, Metepec, Mexicaltzingo, Ocotlán, Rayón, San Antonio la Isla, San

Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán, Zinacantepec, Almoloya del Río, Capulhuac y Tamango del Valle.

9 Municipios como: Metepec, Mexicaltzingo, Ocotlán, Otzolotepec, Toluca, Zinacantepec, Capulhuac, Tenango del Valle y Xalatlaco.

10 Los municipios son: Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón Toluca, Zinacantepec y Tenango del Valle.

considera estos atributos de manera integral es reducido.

Si bien, se distingue que el fenómeno metropolitano y sus respectivos procesos de coordinación están reconocidos en algunos ordenamientos jurídicos (sobre todo del nivel estatal), aún no existe claridad para establecer las atribuciones de carácter metropolitano; se afirma que solo 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 esta práctica.

Marco organizacional

En el ámbito estatal existe 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). Las facultades y atribuciones en materia metropolitana de la SDUMEM, se vinculan no solo a cuestiones de coordinación y asociación, sino también a otras áreas del desarrollo urbano, como los asentamientos humanos y la vivienda.

Si bien, podría pensarse que el complementar estas facultades al esquema de gestión metropolitana por parte la SDUMEM, tienen el potencial para ser un atributo que incremen-

te el desarrollo metropolitano de la entidad; se corren algunos riesgos al combinar varias materias a atender por una sola Secretaría; es decir, el tema de la coordinación metropolitana podría pasar a segundo término y no desarrollarse de la mejor manera 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 decremento de su capacidad ejecutiva; de esta forma, al no contar con una obligatoriedad para ser considerada, pueden ser o no respetadas para el desarrollo de diversas actividades y acciones por parte de esta dependencia.

Por otra parte, en el ámbito municipal son pocos los ayuntamientos que contemplan dentro de su estructura gubernamental alguna dependencia o área encargada de asuntos metropolitanos, tan solo 6 de los 22 que conforman la metrópoli, incorporan esta perspectiva, aunque vinculándola, en la mayoría de los casos, a otras actividades gubernamentales que realizan.¹¹

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 (municipio de Metepec); *b)* fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano (municipios de

¹¹ Los municipios que tiene una dependencia asociada a los procesos de coordinación metropolitana son: Tianguistenco, Metepec, Ocoyoacac, Rayón, San Mateo Atenco y Zinacantepec.

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).

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), genera que realmente no exista una forma de ejecutar y llevar a cabo la gestión 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. Para la práctica de la coordinación metropolitana, en cuanto a la generación de organismos se refiere, ha 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, aho-

ra ya no los tienen (municipio de Toluca), y que algunos que sí continuaron implementando estas dependencias, ahora asumen otras atribuciones que con anterioridad no cumplían.

Con base en lo anterior, se percibe una desarticulación considerable entre los organismos estatales y municipales, por una parte, desde el planteamiento de las directrices que cada uno percibe como estrategias de desarrollo metropolitano y procedimientos de coordinación, manifestado en la forma en que cada uno asume sus posibilidades de coordinación; y por otra, en la interacción que cada uno de los municipios tiene la posibilidad de establecer con alguna dependencia del gobierno estatal, ya que al no contar con organismos que promuevan la coordinación metropolitana, la toma de decisiones en la materia se torna difusa al ser realizada por áreas de trabajo que no tienen el perfil para ejecutarlas.

Una figura que ha surgido en el marco organizacional como un esfuerzo conjunto entre los gobiernos municipales y el estatal, es la del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana, el cual plantea, coordinar y ejecutar las acciones que resuelvan los problemas comunes que presentan los municipios de la zona metropolitana (Iracheta, 2009). En el Consejo 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 (Sedemet, 2014).¹²

Las materias o atribuciones 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 viabilidad, recolección y depósito final de residuos y desechos sólidos, turismo, cultura, educación, identidad mexicana (Iracheta, 2009; Sedemet, 2014).

El Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca busca la relación intergubernamental de los diferentes órdenes de gobierno de la metrópoli; sin embargo, estos tienen la libertad de participar o no en los procesos de coordinación metropolitana, asumiendo un criterio voluntarista; asimismo, 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 obtienen una expresión ejecutiva en el entorno de gestión de la metrópoli, por tanto, quedan como sugerencias, o bien evaluaciones, que solo manifiestan alcances consultivos.

Se reconoce que las estructuras y organismos creados para llevar a cabo la gestión metropolitana de la ZMT, tanto por el gobierno estatal como los gobiernos municipales, todavía no cuentan con los suficientes insumos para promover una coordinación metropolitana integral; son pocos los municipios que contemplan una dependencia u organismo que se vincule

al tema metropolitano, identificando una función poco clara, sin dejar de reconocer que se asocia a otras áreas, como 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.

Instrumentos de gestión

La forma de financiamiento que tienen las metrópolis para llevar a cabo proyectos y acciones públicas es por medio del Fondo Metropolitano Federal. La ZMT ha participado en la asignación de recursos por parte de esta fuente de financiamiento a partir de 2010. Si bien, se observa que desde el comienzo de la obtención de recursos, la ZMT ha incrementado su asignación de los mismos, pasando de 111 millones de pesos al inicio, hasta 130 millones en el 2017, se observa que existe un desajuste en la utilización de esta fuente de financiamiento ya no ha sido su mayor ingreso; en años como 2015 o 2016 había alcanzado hasta 418 millones de pesos, tal situación puede deberse a que los recursos del fondo metropolitano han disminuido para el 2017 para todas las metrópolis.

Los recursos del fondo se destinan a seis tipos de acciones o proyectos que se estipulan en los lineamientos de operación del mismo: a) elaboración

¹² Los cuerpos consultivos están formados por comisiones municipales, esta 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).

de planes y programas; b) elaboración de proyectos ejecutivos; c) inversión en infraestructura y equipamiento; d) desarrollo de acciones prioritarias; e) adquisición de reservas territoriales y derechos de vía; y f) realización de evaluaciones y auditorías (SHCP, 2017).

De los seis tipos de acciones en los que se aplica el recurso, la que tiene mayor número de proyectos realizados desde la incorporación de la ZMT en el Fondo, 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 ingreso; principalmente se han destinado a obras y proyectos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura vial e hidráulica.

De la misma forma, se distingue que el Fondo 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 acciones relacionadas con la infraestructura hidráulica. Con referencia al rubro en el cual se ha invertido el 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. El rubro en el cual se le destinó menor porcentaje de recursos es en el de realización de evaluaciones y auditorías, con tan solo el 4 por ciento.¹³

13 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 metropo-

Uno de los principales problemas que se percibe con el manejo de los recursos del Fondo, es que se observa que los proyectos realizados en la metrópoli no corresponden a propósitos de carácter metropolitano, sino más bien a proyectos de carácter municipal, o bien estatal, que no corresponden a las necesidades de todo el conglomerado urbano, por consecuencia se afirma que los recursos asignados no son empleados correctamente, ya sea porque no responden a necesidades de índole metropolitana, o porque se desvinculan de las problemáticas que comparten las demarcaciones de la ciudad.

Asimismo, es importante indicar que la distribución de los recursos se designa de manera desequilibrada, en su mayoría, los municipios centrales de la metrópoli (como Toluca y Metepec) perciben un mayor porcentaje de los mismos, logrando desarrollar proyectos que solo benefician a su población, sin que exista un impacto para otras demarcaciones; como consecuencia se distingue un rezago importante al mantener estándares de calidad de vida con un grado más homogéneo, lo que polariza a la población e incrementa condiciones de segregación.

Por otra parte, con relación a los instrumentos de planeación de la ZMT, existe un sistema de planeación regional establecido desde el gobierno estatal, el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, el cual

litana, 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.

busca tener una tarea de previsión para generar certidumbre en las necesidades futuras de la población metropolitana de Toluca.

Dentro de su estructura, además de contar con un diagnóstico de la problemática urbana de la entidad, se observan una serie de políticas, estrategias y programas que se pretenden desarrollar en el largo plazo, y se proponen algunos instrumentos de regulación, fomento, organización, financiamiento y de generación de información para poner en práctica el plan. 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.

Lo que se observa a partir de este instrumento, es que si bien existe un atributo que contempla el desarrollo metropolitano de una forma específica, la conformación de un programa o alguna estrategia de actuación para el plan no se ha concretado, dejando en manos de otros instrumentos dirigidos a promover estrategias en otras materias, tratar de integrar la perspectiva de coordinación metropolitana.

La actualización de este instrumento de planeación, es uno de los retos a considerar por el gobierno estatal, ya que el plan realizado en 2005 ya no corresponde a la realidad de la problemática urbana de la metrópoli, planteando estrategias y directrices que ya fueron superadas, basta observar los planteamientos que realiza acerca de la distribución vial, la cobertura de servicios, o la propuesta de distribución y usos del suelo, que

simplemente ya no corresponden a la realidad de la metrópoli.

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 y sus procesos de coordinación. Principalmente, reconocen el participar en la asociación intergubernamental en materia de ordenamiento territorial, la celebración de convenios de carácter intermunicipal y de concesión para la prestación de servicios públicos; y crear comisiones regionales para tratar asuntos a esta escala.

Si bien se establecen algunos criterios que podrían impulsar la coordinación metropolitana, el problema de los planes municipales es que dejan poco claro la forma en la cual se pueden realizar las acciones de gestión; a ello se añade que la participación de los municipios se establece de manera voluntaria, sin que existan directrices de cómo hacerlo. Como consecuencia de esta práctica, se identifica que los municipios no proponen como parte de su agenda de trabajo el realizar procesos de coordinación, o se preocupan por presentar una visión metropolitana en la formulación de sus proyectos, por lo tanto, se afirma que la visión de un proyecto integral para la coordinación metropolitana básicamente no existe.

De acuerdo a lo anterior, se observa que prevalece una desarticulación en el sistema de planeación, tanto las prioridades del gobierno del Estado, como las de los municipios son diferentes en materia de coordinación metropolitana, es decir, no se expresa con claridad la forma en que se-

rán logradas las metas y los objetivos planteados, así como las directrices que se deberán asumir para concretar diferentes acciones, por lo tanto, no existen pautas bien definidas del desarrollo metropolitano.¹⁴

En síntesis, la gestión y los procesos de coordinación de la ZMT se lleva a cabo bajo un marco regulatorio en donde se permiten ciertos arreglos de carácter metropolitano, pero no se alcanza a concretar un sistema articulado y jerarquizado sobre el cual se distinga el umbral de actuación de la coordinación metropolitana; la posibilidad de asociación entre las entidades gubernamentales es una realidad bajo un esquema voluntarista de asociación y coordinación, en donde los actores invocados no tienen la responsabilidad de promover acciones conjuntas y con un enfoque hacia el benéfico común. El aparato organizacional que representa mayor injerencia en las decisiones de carácter metropolitano se presenta a través del gobierno del Estado, que aunque limitado en su entendimiento de un proyecto de gestión a esta escala, promueve la consolidación de un consejo metropolitano en donde participan los dos ámbitos de gobierno (estatal y municipal); para el caso de los instrumentos que permiten la gestión, se

percibe un aumento de los recursos del fondo metropolitano, pero desvinculado a las demandas del desarrollo de la ZMT; y con la incorporación del sistema de planeación, tanto Plan Regional de Desarrollo Urbano de Toluca como los planes municipales, identifican problemáticas específicas que afectan todo el entorno, pero no proponen una clara figura de gestión para los asuntos urbanos de la metrópoli.

Se reconoce que los componentes de gestión propuestos por la ZMT conservan una tendencia dirigida a generar un método de cooperación para resolver problemas, pero que carecen de una conciencia donde se asuma una responsabilidad común para mejorar la calidad de vida de los pobladores. Los procesos de innovación y cambio que sugiere el modelo de coordinación metropolitana, tienen el potencial de ser encaminados hacia lograr una cultura metropolitana conciente de las necesidades de todo el conglomerado urbano; el caso particular de la ZMT tiene que avanzar hacia generar esquemas con un mayor grado de complementariedad entre sus componentes, en donde se observe que tanto la legislación, los organismos y los diferentes instrumentos están desarrollados para promover y facilitar los procesos de coordinación; uno de los principales elementos a considerar es promover una cohesión con mayor grado de integración alrededor de los componentes analizados que, hasta ahora, funcionan de manera aislada.

14 Una propuesta que se está realizando para lograr alinear directrices y objetivos para el desarrollo metropolitano en la ZMT, es la de conformar una agenda de trabajo metropolitana con un enfoque sustentable, en donde a través de mesas de trabajo conformadas por servidores públicos municipales y estatales, se pretende establecer proyectos conjuntos en materias como: los espacios públicos, reservas territoriales, usos de suelo, accesibilidad y movilidad, gestión de residuos y asentamientos humanos.

Conclusiones

Una de las principales reflexiones que se establecen a partir de este trabajo, es que en México la situación de atender el desarrollo metropolitano ha adquirido un nivel relevante en la agenda de política pública del país; el buscar estrategias que realicen propuestas innovadoras en el ámbito la gestión de estos espacios, es una de las tareas principales en la cual se deben enfocar los gobiernos a cualquier nivel.

Desde el punto de vista del marco normativo, las metrópolis están reconocidas como una problemática, más no como una unidad político-administrativa que requiere un tratamiento especial, aunque se cuenta con aparatos jurídicos que comienzan a considerar una perspectiva más integral de lo que puede considerarse como un sistema de coordinación metropolitana, se reconoce la voluntariedad de las entidades gubernamentales para asociarse o coordinarse (intermunicipalidad), sin que exista algún incentivo u obligatoriedad que les permita llevar a cabo dicha asociación.

La incorporación de nuevos marcos regulatorios en donde se especifique el alcance que debe tener la coordinación metropolitana y la forma en la cual se opere con criterios obligatorios, puede ser un punto de partida para mejorar el ámbito de gestión para estos espacios.

Por su parte, las organizaciones creadas para atender las necesidades de este tipo de ciudades, hasta el momento, solo sirven para promover, proponer y coordinar algunos asuntos, quedando solo como organismos consultivos, y no ejecutivos como se-

ría deseable. Ello limita la posibilidad de crear proyectos integrales y específicos para estos espacios. Además, es dispensable que, a través de los organismos metropolitanos, no solo se incluya a los actores gubernamentales para toma de decisiones, sino que se explore la forma en la cual agentes tanto de la iniciativa privada como del sector social, se incluyan en los procesos de acción gubernamental y que adquieran la corresponsabilidad necesaria para generar nuevos escenarios de desarrollo.

Con relación a los instrumentos de gestión, se aprecia que estos no están vinculados a las necesidades de las metrópolis, ya que como se observa en el caso de la ZMT, los problemas urbanos de escala metropolitana no son abordados por los planes de desarrollo, además de que los recursos del Fondo Metropolitano se utilizan para cubrir las necesidades de otros ámbitos de gobierno (estatal y municipal).

Se puede decir que en México no se cuenta todavía con los elementos suficientes que promuevan una coordinación y asociación entre los distintos componentes de las metrópolis, y lo es porque el tema metropolitano no es reconocido en sus dimensiones jurídicas, administrativas, geográficas y políticas, y tampoco se proponen herramientas e instrumentos específicos para su tratamiento. La realidad urbana-metropolitana en el país, requiere nuevos enfoques que le 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 nivel de

conocimiento y entendimiento del fenómeno, pero también una responsabilidad para que las estrategias que se implementen funcionen.

Cada vez es más urgente asumir estrategias de gestión en el ámbito metropolitano en México; por una parte, existe una tendencia creciente hacia la aglomeración de personas en estos lugares, y por otra, una gran concentración de problemas urbanos que no permiten potencializar los beneficios –sobre todo económicos y de bienestar social- que ofrecen estas ciudades.

El caso de la ZMT evidencia que existen limitaciones que no permiten establecer grados óptimos de funcionamiento, aunque se intenta contemplar organizaciones, instrumentos de gestión y marcos regulatorios que apoyen los procesos de coordinación todavía existen retos relevantes a considerar.

Como parte de las acciones que se tiene la posibilidad de desarrollar e implementar en la ZMT, se visualiza la incorporación de una ley específica que regule las acciones de coordinación intergubernamental; también, se propone que los organismos funcionen de manera independiente con un enfoque interinstitucional, promoviendo acciones de carácter ejecutivo.

Un elemento central para desarrollar propuestas de gestión en el ámbito metropolitano es diferenciar las características territoriales y político-administrativas que asumen estas ciudades; en este sentido, es importante reconocer la dimensión funcional de la ciudad, que se enmarca en las actividades económicas y sociales que realiza la población; y por otra parte, las estrategias de coordinación

que deben existir entre las demarcaciones que componen a la metrópoli.

La reflexión realizada en este trabajo, deja ver que en México se tiene una concepción limitada del fenómeno, ya que son pocas las formas de organización y los instrumentos que se han desarrollado para abordar desde diferentes ámbitos el tema metropolitano y su coordinación, esto no se debe ver como una limitante en cuanto al desarrollo de capacidades se refiere, sino más bien como una oportunidad en donde existen distintas maneras de generar directrices sólidas para mejorar los procesos de coordinación en las metrópolis.

Es relevante asumir nuevos esquemas para gestionar a las ciudades metropolitanas, los componentes presentados en este trabajo, enmarcados en el caso de la ZMT, tienen el potencial de ser un referente para empezar a concebir una propuesta que presente los elementos para reconocer una forma integral y diferente de gestionar a las metrópolis.

Bibliografía

- Arias, R. (2017). Estudio introductorio. Gobernanza metropolitana y federalismo en México. En C. Arias, R. (coord.), *Gobernanza metropolitana y federalismo en México* (pp. 9-32). Zapopan Jalisco: El Colegio de Jalisco, A. C.
- Cabrera, V., y López, L. (2015). Proceso de metropolización: ZMPT. Consecuencias perversas, municipios agrícolas. En C. Ramos, Ornelas y Hernández (coord.), *Las zonas metropolitanas, reflexiones teóricas y estudios en el centro del país* (pp. 129-158). Tlaxcala México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.

- Cabrero, E. (2014). Prólogo. En C. Iracheta, A., e Iracheta, J., *Evaluación de los fondos metropolitanos y regional del gobierno federal mexicano* (pp. 7-10). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. CIDE, El Colegio Mexiquense A.C., Centro CLEAR para América Latina, SHCP, BID y Centro Eure.
- Cabrero, E., y Díaz, A. (2013). Introducción. En C. Cabrero, E. (editor), *Retos de la Competitividad Urbana* (pp. 15-36). México D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. CIDE.
- Cadena, C. (2005). *Administración y procesos políticos en México*. Zinacantepec México: El Colegio Mexiquense A. C. y Editorial Porrúa.
- Cárdenas, E. (2009), *La acción pública en Materia de Transporte urbano y suburbano en el estado de México* (tesis de doctorado). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Carrión, F. (2013). El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina. En C. Iracheta, A., *Reflexiones sobre política urbana* (pp. 17-46). Zinacantepec México: El Colegio Mexiquense A. C.
- Cuervo, L. (2002). Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990. En C. Orellana (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado una mirada a Europa y América Latina* (pp. 315-345). Barcelona España: Institut d'Estudis Territorials.
- Garrocho, C. (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, G. (1998). *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey 1989-1994*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa.
- Garza, G., Filion, P., y Sans, G. (2003). *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México, D. F.: El Colegio de México A. C., Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos.
- Gaspar, N. (2009). *Perfil socioeconómico-territorial de los nodos comerciales ubicados en los municipios de Toluca, Metepec y Lerma 1990-2008* (tesis de Maestría). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- González, H. (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 doctoral)*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Graizbord, B. (1988). Planes metropolitanos para el valle Cuautitlán-Texcoco. En *Seminario una década de planeación urbano-regional en México*. México, D. F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Guzmán, P. (2015). *Desarrollo urbano y gestión en la zona metropolitana de Toluca (tesis de maestría)*. México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Iracheta, A. (2008). El fenómeno Metropolitano en México. En C. García e Iracheta (compiladores), *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* (pp.

- 29- 108). México: Red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad, El Colegio Mexiquense, A. C., Agencia para la planeación del desarrollo urbano de Nuevo León.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las Metrópolis Mexicanas*. Zinacantepec México: El Colegio Mexiquense A.C., Miguel Ángel Porrúa.
- Iracheta, A. (2013). Crisis Territorial en México: la hora de la reforma urbana. En C. Noyola, J., De Mattos, C., y Orellana, A. (editores), *Urbanización en tiempos de crisis impactos, desafíos y propuestas* (pp. 437-470). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Iracheta, A., e Iracheta, J. (2014). *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*, México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. CIDE, El Colegio Mexiquense A. C., Centro CLEAR para América Latina, SHCP, BID y Centro Eure.
- Jordán, R., y Simioni D. (2003). *Guía de gestión urbana, CEPAL serie manuales núm. 27*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Cooperazione, Italia.
- Marín, Y. (2007). *Revalorización del uso habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, casos específicos zonas residenciales de baja ocupación* (tesis de maestría). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pérez, D. (2009). El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales. En C. Eibenschütz y González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 49-67). México: Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX legislatura y Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Pérez, D. (2013). *Las zonas metropolitanas de México estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, 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, PNUD.
- Salinas, S. (2010). *Impacto del Fondo Metropolitano*. México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Unikel, L., Ruiz, C., y Garza G. (1976). *El desarrollo urbano de México: diagnostico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Vélez, A. (2015), *Gestión pública y gobernanza en el desarrollo metropolitano. El caso del Estado de México 2002-2013*, México. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. IAPEM.
- Venancio, A. (2016), *Planeación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Un análisis desde la gobernanza, 2005-2012*. Toluca México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Villar, A., y Méndez, J. (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 c. Gutiérrez, J. (coordinador), *Planeación, Participación y gestión en los Procesos urbanos actuales* (pp. 372-399). Toluca México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Yanes, G. (2010). *Modelo de planeación integral en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*. México: El Colegio de Tlaxcala A. C.

Referencias electrónicas

Banco Mundial (2014). Indicadores de Desarrollo Mundial: Desarrollo Urbano. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/tema/desarrollo-urbano>.

Banco Mundial (2017). Indicadores de Desarrollo Mundial: desarrollo urbano. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#1>

Cadena, C. (2004). *Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio*. *Revista Ciencia Ergo Sum*, (vol. 11, núm. 1, marzo-junio) 95-104. Recuperado de: <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=10411112>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2016), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2014). Ley General de Asentamientos Humanos. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo5437.html>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) (2016), Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOT-DU_281116.pdf

Carrera, A. (2005). La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas, X congreso internacional del CLAD, Santiago de Chile.

Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intermunicipalizaci%C3%B3n%20en%20m%C3%A9xico.pdf>

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2015). Datos abiertos del índice de marginación. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Consejo Nacional de Población (Conapo), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2017). Delimitación de zonas metropolitanas de México 2015. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

De Nicolo, Y. (2012). *La gestión urbana-hacia ciudades sostenibles*. *Revista Arbitrada Formación Gerencial*, (núm. 2) 248-267. Recuperado de: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rafg/article/view/657/659>

Garza, G. (2007). *La urbanización metropolitana en México normatividad y características socioeconómicas*. *Revista Papeles de Población*, (vol. 13, núm. 52) 77-108. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v13n52/v13n52a4.pdf>.

Gobierno del Estado de México (GEM) (1981). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Recuperado de: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/ley-vig017.pdf>

Gobierno del Estado de México (GEM) (2014). Funciones. Secretaría de Desarrollo Metropolitano. Recuperado de: <http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/index.htm>

- Gobierno del Estado de México (GEM) (2016). Constitución Política del Estado libre y soberano de México, Recuperado de: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2017). Ley de ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado de: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/dic154.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). Encuesta intercensal 2015, Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Moreno, S. (2006). La Gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/326411319/Gestion-coordinacion-y-gobernabilidad-de-las-metropolis-Salvador-Moreno>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) HÁBITAT (2011). Estado de la Ciudades de México 2011. Sedesol, Recuperado de: <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de-Mexico%202010-2011%20-%20SEDESOL.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). Objetivos del desarrollo sostenible. PNUD, recuperado de: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/sustainable-development-goals.html>.
- Ramírez, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, (vol. 27, núm. 2), 491-520. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31226408006>.
- Ríos, E. (2018). Toluca la novena ciudad más contaminada del país. *El Sol de Toluca*. Recuperado de: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/toluca-la-novena-ciudad-mas-contaminada-del-pais-urge-incrementar-areas-verdes-o-jardines-etnobotanicos-2708780.html>.
- Rincón, C. (2012). La metrópolis en la historia: apuntes para la comprensión del hábitat metropolitano contemporáneo. *Revista Arquetipo*, (núm. 2), 55-70. Recuperado de: <http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/index.php/arquetipo/article/view/467/435>
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América latina problemas de gobierno y desarrollo. En C. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., y Fernández, J. (editores), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2012). Delimitación de zonas metropolitanas de México 2010, Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/multiarchivos/doc/702825003884/DZM20101.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Consejo Nacional de Población (Conapo) (2012). Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Partes_I_a_V_-_Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018). Lineamientos de

operación del Fondo Metropolitano. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018

Treviño, Jesús (2011). Gobernanza en la administración pública, revisión teórica y propuesta conceptual. *Revista Contaduría y Administración*, (no. 2333, enero-abril 2011), 127-153. Recuperado de: <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/229/228> (consulta: 02/01/2019).

Zapata, H. (2012). Fondo Metropolitano: operación y perspectivas, Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/Revista-haciendamunicipal/2012/no116/3.pdf>.