

# LA GESTIÓN METROPOLITANA EN EL DESARROLLO URBANO DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

*Pedro Daniel Guzmán Gil<sup>1</sup>*

*Teresa Becerril Sánchez<sup>2</sup>*

## 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.

---

<sup>1</sup> Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal, estudiante de Doctorado en Urbanismo en la Universidad Autónoma del Estado de México, correo electrónico: dani12385@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> 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

Algunos hallazgos del estudio muestran que existe una desvinculación entre los componentes de gestión metropolitana analizados, por una parte el marco normativo no deja claro el umbral de actuación de la gestión, ello evidente en la inexistente declaración de facultades y atribuciones de los organismos metropolitanos; así mismo, el marco organizacional e institucional, muestra que existe poca injerencia en la toma de decisiones de carácter metropolitano; por su parte, con los instrumentos de gestión (como el sistema de planeación y de finamiento), se percibe una insuficiente articulación de estrategias dirigidas a resolver los problemas centrales de la metrópoli.

**Palabras clave:** gestión metropolitana, desarrollo urbano, componentes de gestión

## **Introducción**

En México el estudio de las zonas metropolitanas ha adquirido relevancia, por una parte, se identifica que cerca 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 éstas han incrementado sus condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, crecimiento descontrolado, insustentabilidad, baja productividad y el aumento de sus problemáticas urbanas (Cabrera y López, 2015), motivos que han propiciado un ambiente crítico que demanda acciones desde el ámbito gubernamental y no gubernamental, y la implementación de estrategias de gestión que ayuden a proporcionar mejores condiciones de vida a la población.

De esta forma la gestión manifestada sobre todo a través de la administración pública puede convertirse en un factor estratégico que puede contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y del ambiente, ya que a partir de ésta se pueden asignar recursos de todo tipo (recursos administrativos); se pueden tomar y ejecutar decisiones trascendentales para el

ámbito gubernamental; y se puede obtener la legitimidad política que se requiere para articular diversos intereses.

En el presente trabajo, se hace un análisis de los componentes de gestión 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, los cuales podrán aportar elementos para el desarrollo de propuestas que complementen la estructura gubernamental existente. El referente de análisis que se retoma es la Zona Metropolitana de Toluca, considerada la quinta zona metropolitana más poblada del país, con una población aproximada a los dos millones de habitantes y albergando a más de veinte municipios conurbados, incluyendo a la capital del Estado de México.

Para poder establecer el análisis de la gestión metropolitana el documento se estructura en cuatro apartados, el primero señala la importancia que tiene la gestión para México en el análisis de las zonas metropolitanas, destacando la creciente aglomeración de personas en estas ciudades y la identificación de diversas problemáticas urbanas. En el segundo, se reconoce el estado actual de la gestión metropolitana en México, describiendo tres componentes de gestión: el marco jurídico, el marco organizacional y los instrumentos de gestión y se hace una reflexión de los problemas y limitaciones derivados de los componentes de gestión. En el tercero, se establecen las particularidades de la gestión metropolitana en la zona metropolitana de Toluca, retomando los componentes mencionados con anterioridad. Y, por último, se realizan las conclusiones y hallazgos que derivan del análisis.

## **I. Importancia de la gestión en estudios de carácter metropolitano en México**

Uno de los hechos más sobresalientes de la sociedad actual es el crecimiento de las ciudades; la civilización de caracteriza por ser marcadamente urbana, así lo afirma el Banco Mundial en

sus indicadores de desarrollo, señalado que desde el año 2011, más del 53 por ciento de la población del mundo se considera urbana y según las previsiones, se estima que para el año 2050 la tasa de urbanización llegará a 65 por ciento (Banco Mundial, 2014; Carrión, 2013: 19)<sup>3</sup>.

Paralelamente a este proceso de concentración de población en ciudades, desde hace algunas décadas éstas se han convertido en los centros de producción de bienes y servicios; en los espacios de generación de conocimiento, de creación de nuevas ideas y definición de formas diferentes de relación social; asimismo, se han considerado el lugar donde surgen las nuevas formas de ciudadanía, de gobierno, de convivencia y de realización humana (Cabrero y Díaz, 2013; Cabrero, 2014). Sin duda, la ciudad se ha convertido en un espacio estratégico de los países, ésta marca el ritmo de crecimiento, el nivel de bienestar y de progreso; por lo tanto, es fundamental entenderla, analizarla desde diversos ángulos y generar un repertorio amplio de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida.

Con la creciente aglomeración de población en espacios urbanos y con la gran diversidad de actividades sociales y económicas que se desarrollan al interior de estas, las ciudades han adquirido características complejas, cada vez es más común observar un sistema urbano que se caracteriza 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; por la dimensión de sus flujos de información, de vehículos, de bienes, de servicios y de personas; por la importancia de las instituciones, organizaciones y empresas que la tienen como sede; y por la magnitud de sus conexiones interurbanas (Iracheta, 2013: 438; Rojas, 2005: 37).

---

<sup>3</sup> En países como los de América Latina, el porcentaje de población urbana concentra cerca de un 80 por ciento de la población.

Esta dinámica ha originado que la ciudad adquiera distintas características y tamaños, cada vez es más común observar centros urbanos que se expanden y que se fusionan con otros de menor tamaño ocupando diversas demarcaciones; la interdependencia entre centros urbanos y sus zonas periféricas, es una realidad que ha dado lugar a la conformación de metrópolis.

Entendiendo a la metrópoli como una ciudad de gran tamaño que derivado de su expresión funcional ha sobrepasado los límites político-administrativos de las demarcaciones que la contienen (Cuervo, 2002: 334). Éstas se caracterizan por conservar un núcleo urbano central, representado por una gran inercia funcional e intensidad de usos industriales, comerciales y de servicios, receptor de viajes provenientes de los territorios pericentrales, residenciales y múltiples demarcaciones y centros poblados menores que dependen funcionalmente del nodo central (Rincón, 2012).

Principalmente las metrópolis se distinguen por concentrar actividades económicas y sociales especializadas, diversificada mano de obra, grandes universidades y centros de investigación que generan las principales innovaciones tecnológicas, y la localización del aparato gubernamental y los grupos de poder (Garza, 2007). Debido a estas características y su tamaño, la influencia de estas ciudades tiene repercusiones a nivel regional, nacional e internacional.

En América Latina la integración de metrópolis es un fenómeno que se presenta en el siglo XX; México concibe este tipo de ciudades a partir de 1940, punto inicial de una etapa relativamente rápida de urbanización, generada por el proceso de industrialización a partir del modelo de sustitución de importaciones. El proceso de metropolización es a la vez una manifestación clara del paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter urbano (Unikel, Ruiz y Garza, 1976).

Actualmente México es un país metropolitano, tan solo en 2010 se diferenciaban 59 zonas metropolitanas, integradas por 367 municipios, que representaban cerca del 57 por ciento de la población nacional con más de 63 millones de habitantes (CONAPO, SEDESOL e INEGI, 2010: 12), lo que da cuenta de un país con una vocación metropolitana importante, con más de la mitad de su población viviendo en zonas metropolitanas y con una tendencia a incrementar estas cifras (véase tabla 1).

**Tabla 1: Antecedentes de la metropolización en México**

| Indicador                                | Año  |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|
|  | 1960 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 |
| Zonas metropolitanas                     | 12   | 26   | 37   | 55   | 56   | 59   |
| Delegaciones y municipios metropolitanos | 64   | 131  | 155  | 309  | 345  | 367  |
| Población total (millones)               | 9    | 26.1 | 31.5 | 51.5 | 57.9 | 63.8 |
| Porcentaje de la población nacional      | 25.6 | 39.1 | 38.8 | 52.8 | 56.0 | 56.8 |

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

Con las características mencionadas, y con la tendencia creciente de la población a residir en metrópolis, se podría pensar que en México se cuenta con altos estándares de bienestar y desarrollo económico y social, ya que es considerable el número de metrópolis que se perciben al interior del país; contradictoriamente a esto, en las metrópolis mexicanas han identificado un estado de crisis, sobre todo porque han incrementado las condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, crecimiento descontrolado, insustentabilidad, baja productividad, y el aumento de sus problemáticas urbanas<sup>4</sup>.

Garrocho (2013) distingue que uno de los factores por los cuales se presentan estas problemáticas, es porque en México no se cuenta con una agencia gubernamental que se dedique a la gestión y planeación de ciudades o metrópolis, y que cuente con las capacidades técnicas que den solución a los problemas que en ellas acontecen.

<sup>4</sup> Los problemas urbanos más recurrentes 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; Treviño, 2011; De Nicolo, 2012; Moreno, 2006).

La integración de una instancia en la administración pública que se dedique a la planeación y gestión de ciudades, es un factor estratégico, ya que es desde ésta donde se podrían controlar y asignar los recursos, se permitirían tomar decisiones que tienen que ver con la convivencia ciudadana, además de que es el medio a través del que se ejercerían las tareas del gobierno y se permitirían mantener ciertos niveles de legitimidad política (Bañón y Carrillo, 1997 en Cadena, 2004: 96).

De esta forma la tarea de la administración pública manifestada a través de la gestión permitirá desarrollar, dirigir y controlar capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la aplicación de políticas públicas; logrando hacer funcionar a la ciudad a través de la incorporación de recursos materiales, técnicos, financieros y humanos (recursos administrativos) (Ingraham, 2000 en PNUD, 2009: 48).

Si se revisa el ámbito de la gestión metropolitana en México, se puede observar que la afirmación que hace Garrocho (2013) tiene cierto grado de veracidad, ya que la implementación de estrategias en el ámbito de la administración pública para abordar la dimensión metropolitana no se ha desarrollado completamente.

## **II. La gestión metropolitana en México**

La forma que ha adoptado México para la gestión de las metrópolis se encuentra integrada a través de lo que se denomina intermunicipalidad, la cual hace referencia a la asociación entre municipios para realizar una o varias tareas –con base en un acuerdo formal- de manera coordinada (Cadaval, 2004 en Carrera 2005: 2).

Las organizaciones e instituciones que se han adoptado para poder ofrecer servicios públicos y esquemas de gestión de carácter metropolitano, van desde la configuración de Consejos,

Coordinaciones y Comisiones Metropolitanas, que se encargan de la coordinación de algunos asuntos a esta escala, hasta la incorporación de figuras que planifican, generan conocimiento y evalúan las condiciones de desarrollo metropolitano, a través de Observatorios Urbanos, Institutos de Planeación o Secretarías de Gobierno<sup>5</sup>.

Estos organismos sólo se han reconocido al interior de las zonas metropolitanas; de forma general, promueven la participación de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en conjunto con las diferentes dependencias que los integran; su funcionamiento se vincula a la elaboración de planes orientados al desarrollo urbano, y asesoran y facilitan la coordinación entre entidades gubernamentales de las metrópolis (Iracheta, 2009).

Entre los instrumentos de gestión, se distingue la incorporación del *fondo metropolitano* federal, el cual desde su integración en 2006 ha tenido un papel relevante en la forma de financiamiento de algunas acciones de carácter metropolitano, tratando de incentivar la competitividad económica y las capacidades productivas, así como la consolidación urbana (Iracheta e Iracheta, 2014).

El *fondo* promueve la integración de organismos metropolitanos, y a través de sus reglas de operación, impulsa la creación de un *consejo para el desarrollo metropolitano*, mismo que es apoyado por un comité y subcomité técnico para la administración de los recursos, de esta forma se garantiza la participación de los tres ámbitos de gobierno (SHCP, 2016).

Son pocos los organismos e instrumentos que se consideran para la gestión de metrópolis; se puede decir que prácticamente el entorno metropolitano dentro de la estructura gubernamental

---

<sup>5</sup> Algunos de los casos más destacados en la incorporación de organismos metropolitanos en el país son: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Puebla-Tlaxcala, Tijuana, León, y Toluca.

no existe, por lo tanto, la capacidad técnica-administrativa para poder dar solución a las problemáticas urbanas es deficiente.

Sin embargo, al interior de las zonas metropolitanas se han desarrollado estrategias para poder mejorar el proceso de gestión; el caso de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) registra algunos avances que se consideran relevantes para poder revisar propuestas operativas en este ámbito, parte de lo que se puede observar es que ha tratado por medio de algunos organismos e instrumentos ir implementando una perspectiva que aborde en su conjunto a la metrópoli, y que si bien, todavía no muestran los resultados que se esperarían de un entorno de gestión más integral para la metrópoli, se puede hablar de que es una propuesta que tiene avances significativos en su planteamiento.

### **III. La gestión en la Zona Metropolitana de Toluca**

La Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) constituye la segunda concentración económica-demográfica del Estado de México; alberga la mayor parte de las actividades políticas, sociales y económicas; su cercanía con la capital mexicana la convierte en lugar propicio y estratégico para el establecimiento de industrias manufactureras, teniendo una constante relación económico-funcional con esta ciudad (González, 2006).

En el contexto nacional la ZMT simboliza la quinta concentración población más grande del país, con aproximadamente dos millones treientos setenta y tres mil de habitantes para el 2015 (INEGI, 2015); está conformada por 22 municipios conurbados, incluyendo a la capital de Estado de México<sup>6</sup>; se encuentra incorporada al Sistema Urbano Nacional (SUN) en el rango de *grandes ciudades*; ha adquirido considerable importancia en las actividades económicas,

---

<sup>6</sup> Los municipios que integran la ZMT son: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapan, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Rayón, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec.

industriales, de servicios y administrativas; además de que en las dos últimas décadas se ha convertido en un centro de desarrollo para población local, estatal e interestatal (Gaspar, 2009; González, 2006).

Entre las problemáticas urbanas que se pueden apreciar de carácter metropolitano, se distinguen las relacionadas con: el ordenamiento metropolitano, con importantes deficiencias en la regulación y distribución 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 (Guzmán, 2015; Gaspar, 2009; Marín, 2007; Cárdenas, 2009; Garrocho, 2013).

Las estrategias de gestión metropolitana que se han adoptado tienen su referente en los gobiernos locales (estatal y municipales). Con el gobierno del Estado se pueden reconocer varios instrumentos jurídicos donde se menciona la necesidad de promover una coordinación metropolitana.

En primer lugar, en la Constitución Política del Estado de México, a través del 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 pueda presentar 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 concurran y participen con apego a las leyes a las que se refiera (GEM, CPEM, 2016).

En segundo lugar, en la Ley Orgánica de Administración Pública, 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 de México en el marco de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, previa notificación a la Legislatura (GEM, Ley de Ingresos Estado de México, 2016).

Por último, en el Código Administrativo del Estado de México, 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; 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, Código Administrativo del Estado de México, 2014).

Por su parte, en el ámbito municipal, la mayoría de los bandos de gobierno de los 22 municipios establecen que para exista un mejor ejercicio de las funciones municipales, se tendrá una visión metropolitana. Se observa que un aspecto a destacar entre la mayor parte de los municipios de la ZMT es la posibilidad de auxiliarse de comisiones, consejos, comités, direcciones, unidades de apoyo y organizaciones sociales representativas y demás agrupaciones para el desempeño de funciones (comité metropolitano) en materia metropolitana (Guzmán, 2015).

De la misma forma en algunos municipios se presta atención a apoyar mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades federales, estatales y municipales para la atención de la problemática común de la ZMT; y 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.

Con lo anterior, se puede decir que el fenómeno metropolitano está reconocido en algunos ordenamientos (sobre todo del nivel 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.

Con referencia al marco organizacional, hasta hace algún tiempo se contaba con una instancia gubernamental en el ámbito estatal, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET) (Actualmente no se encuentra en operación), la cual tenía el objetivo de ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación metropolitana, a través de proponer, promover y coordinar ciertas acciones y asuntos a esta escala<sup>7</sup>.

Entre las funciones principales que desarrollaba la SEDEMET se encontraban: 1) proponer, promover y 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, constituidas conjuntamente con el Gobierno del Distrito Federal, las autoridades federales y las municipales; 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 del Distrito Federal y con los municipios del Estado de México, para promover 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 el Distrito Federal, para orientarlos en temas y asuntos de carácter metropolitano (GEM, SEDEMET, 2014).

---

<sup>7</sup> Actualmente, la mayor parte de las funciones que realizaba esta dependencia pasaron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, 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.

Por otra parte, en el ámbito municipal son pocos los ayuntamientos que contemplan dentro de su organización alguna dependencia o área encargada de asuntos metropolitanos, entre estos, se puede destacar:

- Municipio de Zinacantepec: donde existe la Dirección de Desarrollo Económico, Metropolitano y Rural Sustentable, que se encarga de impulsar las actividades productivas e incrementar el crecimiento económico del municipio, implementar proyectos intermunicipales para un mejor manejo de proyectos metropolitanos y rurales sustentables.
- Municipio de San Mateo Atenco: se cuenta con una Dirección de Desarrollo Metropolitano, encargada de proponer la realización de programas, acciones y obras públicas, así como su equipamiento que acrediten su beneficio económico y social.
- Municipio de Rayón: se cuenta con la Dirección de Desarrollo Urbano, Catastro y Asuntos Metropolitanos, encargada de la planeación del desarrollo urbano en el territorio municipal y de la vigilancia de los usos del suelo, de mantener actualizado el inventario de bienes inmuebles del catastro municipal, así como del desarrollo urbano metropolitano<sup>8</sup>.

(Guzmán, 2015)

Como parte de un esfuerzo conjunto entre los gobiernos municipales y el estatal, se ha incorporado la figura del *consejo ejecutivo de coordinación metropolitana*, el cual plantea, coordinar y ejecutar las acciones y los problemas comunes que presentan los municipios de la zona metropolitana (Iracheta 2009)<sup>9</sup>. 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) (véase figura 1).

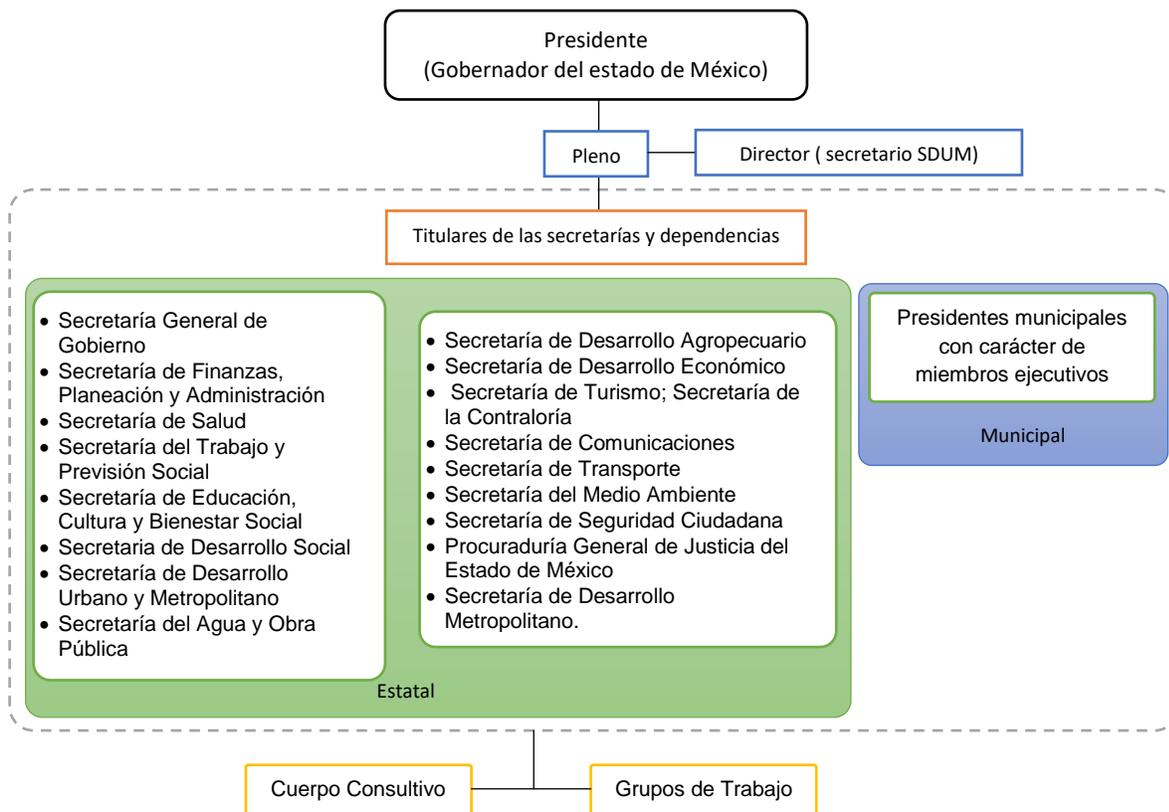
---

<sup>8</sup>En materia de desarrollo metropolitano, la atención de asuntos temáticos en materia de agua, medio ambiente, desarrollo urbano, transporte, vialidad, seguridad pública y protección civil, por conducto de la Comisión Municipal de Desarrollo Metropolitano de Rayón, como mecanismo de coordinación entre los órdenes de gobierno estatal.

<sup>9</sup> 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).

Lo que se puede decir con las estructuras u organismos creados para poder llevar a cabo la gestión metropolitana de la ZMT, es que todavía no se cuenta con los suficientes insumos para poder promover una coordinación metropolitana integral; tan sólo 4 de los 22 municipios que contempla la metrópoli que tienen una dependencia de vinculación al tema metropolitano, identificando una función poco clara, ya ésta se asocia a otras áreas, como puede ser 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.

**Figura 1: Estructura del consejo ejecutivo de coordinación metropolitana del Valle de Toluca**



**Fuente: Elaboración propia con base en Iracheta, 2009.**

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.

Con relación a los instrumentos de financiamiento, la forma de obtener recursos se presenta a través del Fondo Metropolitano, el cual, aunque ha incrementado sus aportaciones desde su incorporación a la fecha pasando de 111 millones de pesos en 2010 hasta 130 millones en el 2017; se percibe que no se ha tenido un buen manejo de los recursos ya que en años como 2015 o 2016 se había alcanzado la obtención de recursos de hasta 418 millos de pesos (véase tabla 1).

**Tabla 2: Recursos asignados a la ZMT del fondo metropolitano 2010-2017**

| CONCEPTOS  | AÑOS |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
|  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Recursos asignados a la ZMT                      | 111  | 133  | 350  | 350  | 404  | 418  | 418  | 130  |
| % con relación al total de 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 recursos asignados a la ZMT están representados en millones de pesos.

En un análisis que Guzmán (2015) realiza a los recursos asignados a la ZMT, 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.

Por su parte, con los instrumentos de planeación de la ZMT, existe un sistema de planeación regional, establecido desde el gobierno del Estado, el *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, el cual busca tener una tarea de previsión para tener 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 pueden distinguir, una serie de políticas, estrategias y programas que habrán de implementarse en el largo plazo; y se proponen algunos instrumentos de regulación, fomento, organización, financiamiento y 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.

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 se refieren a participar en el ordenamiento territorial, la celebración de convenios de asociación municipal y de concesión para la prestación de servicios públicos, crear comisiones regionales para tratar asuntos de escala metropolitana, la participación en la creación de un fondo metropolitano para ejecución de obras de alcance regional, la colaboración para reducir las emisiones de contaminantes, el mejoramiento del transporte público, el mejoramiento del equipamiento e infraestructura existente, entre otros (Guzmán, 2015).

Lo que se puede observar es que existe una desarticulación en el sistema de planeación, tanto las prioridades del gobierno del Estado como las de los municipios son diferentes, 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.

En síntesis, 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 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 pueden identificar 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.

#### **IV. Conclusiones**

Una de las principales reflexiones que se pueden establecer a partir de la revisión realizada, es que en México la situación de atender desarrollo metropolitano ha adquirido un nivel relevante en la agenda de política pública del país; el buscar estrategias que puedan innovar la gestión de estos espacios es una de las tareas principales en la cual deben trabar los gobiernos.

Desde el punto de vista del marco normativo, las metrópolis están reconocidas como una problemática, más no como una unidad político administrativa que requiere una regulación especial, 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.

Por su parte, las organizaciones creadas para atender las necesidades de éste tipo de ciudades, sólo sirven para promover, proponer y coordinar algunos asuntos, quedando sólo como organismos consultivos, y no ejecutivos como sería deseable, ello limita la posibilidad de crear proyectos integrales y específicos para estos espacios.

Aunado a lo anterior, con relación a los instrumentos de gestión, se aprecia que éstos 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 suficientes elementos que promuevan la 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. En todo caso, se refiere a criterios que están sujetos a la voluntad de los actores involucrados, sin que existan herramientas que impongan algún castigo, pena o rendición de cuentas respecto a las funciones o actividades realizadas de manera conjunta entre las autoridades involucradas.

La realidad urbana-metropolitana en México, 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.

Un elemento central para poder desarrollar propuestas de gestión en el ámbito metropolitano, es diferenciar las características espaciales y político-administrativas que asumen estas ciudades; en este sentido, es importante reconocer la dimensión funcional de la ciudad, que se enmarca sobre todo en las actividades económicas y sociales que se desarrollan al interior de éstas; y por otra parte, las estrategias de coordinación/asociación 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 poder abordar desde diferentes ámbitos el tema metropolitano.

Desde la parte jurídica, se reconoce que es casi inexistente la dimensión metropolitana en el ámbito nacional, desarrollar un marco jurídico adecuado no solo tiene que ver con establecer los alcances, limitaciones y el marco de actuación de esta dimensión, sino la posibilidad de establecer la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar objetivos concretos. Es relevante empezar a incorporar en normatividades generales, una dimensión político-administrativa que promueva estrategias concretas para el ámbito metropolitano.

Con relación a los organismos metropolitanos, se debe considerar la posibilidad de que éstos asuman capacidades ejecutivas, ya que de nada sirve que se desarrollen propuestas, diagnósticos, planes, e incluso evaluaciones de proyectos, si la toma de decisiones queda limitada a otros ámbitos de gobierno. La posibilidad de que estos organismos asuman condiciones ejecutivas debe ir acompañada un alto nivel de profesionalización, capacidad técnica, y también con la posibilidad de que no solo sean instancias gubernamentales las que participen en el proceso de gestión.

Es importante asumir nuevas formas para gestionar a las ciudades metropolitanas, los componentes presentados en este trabajo, pueden ser un referente para empezar a concebir una propuesta que pueda encaminar una forma integral de gestionar las metrópolis.

## REFERENCIAS

**Cabrera, V. y L. López,** (2015) “Proceso de metropolización: ZMPT. Consecuencias perversas, municipios agrícolas” en Castillo, I., et al. (coordinadores), *Las zonas metropolitanas, reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*. Tlaxcala México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 129–158.

**Cabrero, E.,** (2014) “Prologo” en Iracheta, A. y J. Iracheta, *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*. 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, pp. 7-10.

**Cabrero, E. y A. Díaz,** (2013) “Introducción” en Cabrero, C. (editor), *Retos de la Competitividad Urbana*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. CIDE, pp. 15-36.

**Cadena, C.,** (2005) *Administración y procesos políticos en México*. Zinacantepec México, El Colegio Mexiquense A. C. y Editorial Porrúa.

**Carrión, F.,** (2013) “El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina” en Iracheta, A., *Reflexiones sobre política urbana*. Zinacantepec México, El Colegio Mexiquense A.C., pp. 17-46.

**Cuervo, L.,** (2002) “Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990” en Orellana, C. (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado una mirada a Europa y América Latina*. Barcelona España, Institut d Estudis Territorials, pp. 315-345.

**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.; P. Filion y G. Sans,** (2003) *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México DF, El Colegio de México A.C., Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos.

**Graizbord, B.,** (1988) “Planes metropolitanos para el valle Cuautitlán – Texcoco” en *Seminario una década de planeación urbano-regional en México*. México DF, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

**Iracheta, A.,** (2008) “El fenómeno Metropolitano en México” en García, C. y A. 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*. México, Red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad, El Colegio Mexiquense A.C., Agencia para la planeación del desarrollo urbano de Nuevo León, pp. 29- 108.

**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 Noyola, J.; C. De Mattos y A. Orellana (editores), *Urbanización en Tiempos de Crisis Impactos, Desafíos y Propuestas*. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos y Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 437-470.

**Iracheta, A., J. Iracheta,** (2014) *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*. 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 D. Simioni,** (2003) *Guía de gestión urbana, CEPAL serie manuales no. 27*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos Cooperazione Italia.

**Pérez, D.** (2009) “El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales” en R. Eibenschutz y L. González (coord.), *El legislativo ante la gestión*

*metropolitana*. México, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX legislatura y Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, pp. 49-67.

**Pérez, D.** (2013) *Las zonas metropolitanas de México estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

**Organización de las Naciones Unidas (ONU) HÁBITAT** (2011) *Estado de la Ciudades de México 2011*. México, Gobierno Federal, SEDESOL.

**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., C. Ruiz, y G. Garza** (1976). *El desarrollo urbano de México: diagnostico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México.

**Villar, A., y J. 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 Gutiérrez, J. (coordinador), *Planeación, Participación y gestión en los Procesos urbanos actuales*. Toluca México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 372-399.

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

**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.

**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 de doctorado. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guzmán, P.** (2015). *Desarrollo urbano y gestión en la zona metropolitana de Toluca*. Tesis de maestría. México, El Colegio Mexiquense A. C.
- 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.
- De Nicolo, Y.** (2012) “La gestión urbana–hacia ciudades sostenibles” en *Formación Gerencial*. Número 2, pp. 248- 267.
- Garza, G.** (2007) “La urbanización metropolitana en México normatividad y características socioeconómicas” en *Papeles de Población*. vol. 13, núm. 52, pp. 77-108.
- Rincón, C.** (2012) “La metrópolis en la historia: apuntes para la comprensión del hábitat metropolitano contemporáneo” en *ARQUETIPO*. núm. 2, pp. 55-70.
- Treviño, J.** (2011) “Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual” en *Contaduría y Administración*. Número 2333, enero-abril 2011, pp. 121-147.
- Banco Mundial,** (2014) “Indicadores de Desarrollo Mundial: Desarrollo Urbano” en *Bacon Mundial* [en línea], disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/desarrollo-urbano> [Accesado el día 31/07/2017].
- Cadena, C.,** (2004) “Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio” en *Revista Ciencia Ergo Sum* [en línea], vol. 11, núm. 1, marzo-junio, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/104/104111112.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** (2014) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [en línea], disponible en: <http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/archivos/leyes/2015/FEDERAL/CPEUM.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** (2014) “Ley General de Asentamientos Humanos” [en línea], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Carrera, A.** (2005) “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, *X congreso internacional del CLAD*, [en línea] Santiago de Chile, disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intermunicipalizaci%C3%B3n%20en%20m%C3%A9xico.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Gobierno del Estado de México** (GEM) (1981) “Ley Organiza de la Administración Pública del Estado de México” [en línea], disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Gobierno del Estado de México** (GEM) (2014) “Funciones” en *Secretaría de Desarrollo Metropolitano* [en línea] disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/index.htm> [Accesado el día 13/03/2014].

**Gobierno del Estado de México** (GEM) (2016) “Constitución Política del Estado libre y soberano de México” [en línea], Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Gobierno del Estado de México** (GEM) (2016) “Ley de ingresos del Estado de México” [en línea], disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig010.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Instituto Nacional de Estadística y geografía** (INEGI) (2015) “Encuesta intercensal 2015” [en línea], documento HTML disponible en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> [Accesado el día: 23/03/2017].

**Moreno, S.** (2006) “La Gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis” *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* [en línea], disponible en: <https://es.scribd.com/document/326411319/Gestion-coordinacion-y-gobernabilidad-de-las-metropolis-Salvador-Moreno> [Accesado el día 31/07/2017].

**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*, [en línea] disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=800392> [Accesado el día 31/07/2017].

**Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (SEDESOL, CONAPO e INEGI) (2010) “Delimitación de zonas metropolitanas de México 2010”, [en línea], disponible en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/multiarchivos/doc/702825003884/DZM20101.pdf> [Accesado el día 31/07/2017].

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público** (SHCP) (2016) “Reglas de Operación del Fondo Metropolitano” [en línea], disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423972&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423972&fecha=29/01/2016) [Accesado el día 31/07/2017].

**Zapata, H.** (2012) “Fondo Metropolitano: operación y perspectivas” [en línea] documento PDF disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2012/no116/3.pdf> [Accesado el día: 25/05/2017]