

Planeación, gobernanza y sustentabilidad

Retos y desafíos desde el enfoque territorial

Carlos Alberto Pérez-Ramírez
Juan Roberto Calderón-Maya
(coordinadores)



Universidad Autónoma
del Estado de México



Edición financiada por el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa PFCE-2016 proyecto K03131010

Planeación, gobernanza y sustentabilidad : retos y desafíos desde el enfoque territorial / Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Juan Roberto Calderón-Maya, coordinadores. - - México : Universidad Autónoma del Estado de México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

375 p. : ilustraciones ; 17 x 23 cm

ISBN: 978-607-422-915-8 UAEMéx

ISBN: 978-607-711-454-3 Juan Pablos Editor

T. 1. Desarrollo sustentable - México T. 2. Política ambiental - México

HC140.E5 P53

PLANEACIÓN, GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD.
RETOS Y DESAFÍOS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL
de Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Juan Roberto Calderón-Maya
(coordinadores)

D.R. © 2018, Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Juan Roberto Calderón-Maya

D.R. © 2018, Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario # 100, Col. Centro
C.P. 50000, Toluca, Estado de México
Tel.: (01 722) 226 23 00
<<http://www.uaemex.mx>>

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen
Del. Coyoacán, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

Fotografía de portada: Leopoldo Islas Flores

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN: 978-607-422-915-8 UAEMéx

ISBN: 978-607-711-454-3 Juan Pablos Editor

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito del editor en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

Índice

Presentación	11
I. DINÁMICAS Y PROCESOS DE LA PLANEACIÓN	
La planeación urbana mexicana en la coyuntura de Hábitat III <i>Juan José Gutiérrez Chaparro y Teresa Becerril Sánchez</i>	17
Urbanización neoliberal y proceso de expansión urbana en el corredor industrial del Bajío <i>Tonahtiuic Moreno Codina, Netzahualcóyotl López Flores y Mónica de la Barrera Medina</i>	33
Planteamientos teóricos para el análisis de los equipamientos de seguridad y justicia <i>Elsa Mancilla González, Pedro Leobardo Jiménez Sánchez y Francisco Javier Rosas Ferrusca</i>	57
La vivienda mínima de interés social y sus efectos sociales <i>José Juan Méndez Ramírez y Yadira Contreras Juárez</i>	69
Planeación y seguridad urbana desde lo local: Delegación San Lorenzo Tepaltitlán, Toluca <i>Graciela M. Suárez Díaz, Norma Hernández Ramírez y Teresa Becerril Sánchez</i>	93

Modificación de la estructura urbana mediante las urbanizaciones cerradas <i>Miriam Romero Valdez, Héctor Campos Alanís</i> y <i>Pedro Leobardo Jiménez Sánchez</i>	107
La gestión de residuos sólidos urbanos sustentable, una mirada al Estado de México <i>Elizabeth Díaz Cuenca, Carlos Alberto Pérez-Ramírez</i> y <i>Alejandro Rafael Alvarado Granados</i>	129

II. ENFOQUES DE GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Gobernanza metropolitana: perspectiva integral para la innovación pública en Toluca, Metepec y Zinacantepec <i>Francisco Javier Rosas Ferrusca, Verónica Miranda Rosales</i> y <i>Juan Roberto Calderón Maya</i>	143
Hacia un hábitat sustentable en Toluca y Metepec <i>Verónica Miranda Rosales y Francisco Javier Rosas Ferrusca</i>	167
Gobernanza ambiental y turismo rural: escenarios de desarrollo en áreas naturales protegidas <i>Carlos Pérez-Ramírez, Elizabeth Díaz Cuenca</i> y <i>Alejandro Rafael Alvarado Granados</i>	193
La ciudad turística: desarrollo contra sustentabilidad <i>Octavio Castillo Pavón y Alberto Javier Villar Calvo</i>	211

III. COMPLEJIDAD AMBIENTAL Y SUSTENTABILIDAD

La construcción del conocimiento ambiental en México desde lo ontológico, epistemológico y metodológico <i>Edgar Hernández-Quiroz, Lilia Zizumbo-Villarreal</i> y <i>Sergio González-López</i>	233
Conservación de la biodiversidad del Área Natural Protegida Parque Hermenegildo Galeana <i>Leopoldo Islas Flores y Lilia Angélica Madrigal García</i>	255

Resiliencia agrícola: una propuesta metodológica para su análisis en el nivel local en sistemas agrícolas de maíz y papa <i>Belina García Fajardo, Carla Liliana García Celaya y Eufemio Gabino Nava Bernal</i>	277
Variabilidad de la temperatura y la precipitación en la ciudad de Toluca y su correlación con el crecimiento urbano <i>Adriana Guadalupe Guerrero Peñuelas, Ana Marcela Gómez Hinojos y Alberto Primo Salazar</i>	299
De lo ancestral a lo actual, captación y aprovechamiento de agua de lluvia <i>Ana Marcela Gómez-Hinojos y Adriana Guadalupe Guerrero-Peñuelas</i>	319
Remoción de cromo hexavalente, Cr (VI), empleando residuos de <i>Zea mays</i> <i>Eduardo Campos Medina, María del Carmen de Sales Peralta y Salvador Adame Martínez</i>	335
Sustentabilidad y complejidad urbana: análisis del área de manejo ambiental Ecozona de la Ciudad de Toluca <i>Ricardo Farfán Escalera, Erle García Estrada e Isidro Rogel Fajardo</i>	359

Gobernanza metropolitana: perspectiva integral para la innovación pública en Toluca, Metepec y Zinacantepec

*Francisco Javier Rosas Ferrusca**

*Verónica Miranda Rosales***

*Juan Roberto Calderón Maya****

INTRODUCCIÓN

Los acelerados cambios sociales, económicos, políticos, culturales y medioambientales que ha experimentado el mundo desde finales del siglo XX, y que se han acrecentado en lo que va del siglo XXI, impactando en países como México, se traducen en territorios ausentes de visión de largo plazo en su planeación, alcanzando su punto crítico en situaciones que han rebasado las competencias y capacidades de los gobiernos en sus diferentes ámbitos y estructuras. El Estado de México constituye, desde hace al menos dos décadas, la entidad de mayor concentración demográfica, su participación es de 13.5% al total nacional; de acuerdo con los tabulados de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, la ratifican como la entidad federativa más poblada, con 16 187 608 habitantes, y la convierten en el espacio geográfico de mayor dinamismo socioeconómico y, a la vez, en un territorio con alta complejidad y problemática al contener a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y a la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCT). La situación de esta última tiende agravarse ante importantes desafíos en materia de competitividad, administración de su territorio, infraestructura, vivienda, servicios públicos, equipamiento y gobernanza, entre otros rubros que constituyen un reto para la planificación y para las autoridades federales, estatales y municipales.

Con base en lo anterior, el objetivo de este trabajo radica en contextualizar el comportamiento internacional, nacional y estatal de la urbanización para, posteriormente,

* Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. Doctor en administración pública. Correo electrónico: <ferrusca2001@yahoo.com.mx>.

** Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. Doctora en urbanismo. Correo electrónico: <veronicmiranda@yahoo.com.mx>.

*** Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. Doctor en urbanismo. Correo electrónico: <jrcalderonm@uaemex.mx>.

contrastar el patrón de crecimiento urbano de los municipios de Toluca, Metepec y Zinacantepec, los tres de mayor crecimiento demográfico en la ZMVT en 2015, de acuerdo con el INEGI (873 536, 227 827 y 188 927 habitantes, respectivamente). Este apunta a la necesidad de definir un modelo de coordinación metropolitana que establezca los principios que deberá regir el enfoque de la gobernanza territorial para garantizar sus posibilidades de éxito, considerando el papel de los actores estratégicos, los mecanismos de coordinación y la generación de criterios de colaboración intergubernamental con un enfoque integral.

GLOBALIZACIÓN Y DESFASE DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

El constante y acelerado crecimiento urbano con sus respectivas implicaciones sociales, económicas, políticas, culturales y medioambientales, obliga a considerar a la mundialización como un fenómeno que ha alcanzado su punto crítico en situaciones que han rebasado, por completo, las competencias y capacidades de los gobiernos en sus diferentes ámbitos y estructuras.¹ El desarrollo urbano metropolitano es precisamente uno de los rubros en donde la acción gubernamental se encuentra desfasada de las necesidades y problemas que hoy en día enfrentan los ciudadanos; el acelerado crecimiento demográfico con su consecuente impacto en el desbordamiento de las ciudades, ha llevado al fenómeno metropolitano a ubicarse en una posición crítica en su evolución histórica, pues si bien las dependencias gubernamentales no han logrado hasta ahora ofrecer alternativas eficaces de solución, tampoco han surgido nuevos esquemas de atención integral, lo cual ubica a los territorios metropolitanos ante el desafío de responder a sus habitantes en forma oportuna, eficiente y acertada, sin lugar a dudas un reto de múltiples dimensiones.

En este contexto, la gobernanza como modelo alternativo para la atención de problemas comunes, ha llegado tarde a diversos países, y México no es la excepción. Las distintas facetas de la gobernanza han arribado lentamente a nuestro país y se encuentran desfasadas en relación con la urgencia y complejidad de los problemas. La planificación del desarrollo urbano metropolitano en los municipios mexicanos tiende a agravarse ante la confrontación de problemas nuevos y emergentes, tales como las migraciones en sus diversas escalas, crisis financieras, inestabilidad económica, incremento del desempleo, deterioro medioambiental, asentamientos humanos irregu-

¹ La Fundación Charles Léopold Mayer, que organizó el Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FNGM), en Río de Janeiro en agosto de 2011, precisó que más allá de las definiciones más o menos complejas de lo que puede ser la gobernanza mundial y de las concepciones tecnocráticas que este concepto abarca, se piensa en la gobernanza mundial simplemente como la gestión colectiva del planeta, concepción que tenga tal vez el defecto de ser amplia pero permite, en cambio, explorar todas las dimensiones de lo que debe ser, de lo que podría ser, una gobernanza justa y democrática, sabiendo que esta última debe superar el marco restrictivo de lo que han sido las “relaciones internacionales”.

lares, escasez de servicios públicos básicos, entre muchos otros, en donde la ausencia de esquemas de gobernanza representa el común denominador. A este panorama se suma que el estado actual de las administraciones públicas tampoco corresponde con la urgente necesidad de atender la problemática urbana en general. Así, las estructuras institucionales para responder a los retos del fenómeno metropolitano son diversas en los municipios que forman parte de un mismo conglomerado espacial; por lo tanto, sus acciones se traducen en la atención de prioridades divergentes en donde la exigencia por una coordinación horizontal más integral no se refleja en resultados de alto impacto para la sociedad.

La conjugación de los factores de orden económico y social constituyen también elementos de singular importancia, sobre todo en la regulación de los rubros directamente asociados al desarrollo urbano metropolitano, tales como las autorizaciones de construcción, cambio de usos del suelo, impuestos catastrales, introducción de servicios públicos básicos, obras de infraestructura, equipamiento y desarrollo inmobiliario, entre otros aspectos que hoy en día, se suman a las constantes movilizaciones sociales por acceder a condiciones mínimas de bienestar y por superar la exclusión y las desigualdades intraurbanas que prevalecen de un municipio a otro, de una delegación a otra y de un barrio o colonia a otra. La interacción, cada vez más intensa, de todos estos aspectos, ubican a las administraciones públicas ante la exigencia de un replanteamiento de estructuras institucionales que puedan sumar esfuerzos del colectivo social que contribuyan, en el mediano y largo plazos, a superar el desfase de lo que diversos autores han denominado como la “crisis de la gobernanza”, que en el caso concreto del desarrollo urbano metropolitano queda claramente ilustrada al analizar la evolución demográfica y sus tendencias que de acuerdo con las previsiones de los expertos apuntan a que para el año 2050 más de dos tercios de las personas residirán en las ciudades.

De acuerdo con el marco teórico del XXII Congreso CIDEU (2016), “El futuro de las ciudades: los grandes desafíos”, celebrado en Donostia/San Sebastián, España, a principios de 2016, a mediados del siglo pasado un tercio de la población mundial se concentraba en las ciudades; a comienzos del presente milenio la mitad de la población mundial es ya urbana. En Europa, 73% (tres cuartas partes) de la población vive en zonas urbanas, mientras que en América Latina, el porcentaje llega a alcanzar 80%. A escala mundial, en el año 2011, cerca de una veintena de “megaciudades” superaron ampliamente los ocho millones de habitantes (entre ellas ciudades de América Latina, como Buenos Aires, Sao Paulo y la Ciudad de México), y otras 411 rondan el millón de habitantes, sin contar en estas cifras con la población de sus entornos metropolitanos, donde los números se disparan vertiginosamente. En consecuencia, sentar las bases de nuevas instituciones y eficaces mecanismos de coordinación metropolitana, en las diversas escalas del desarrollo urbano y de la gobernanza territorial, son hoy un factor que adquiere un carácter estratégico.

En México, como en muchos países, las estructuras institucionales actuales responsables del desarrollo urbano metropolitano no permiten responder a la complejidad de la sociedad actual y, a menudo, se ven altamente influidas por la corrupción que penetra de manera profunda la gestión de las empresas privadas y de las esferas públicas. El abismo que separa a la sociedad civil de las instituciones públicas se ha incrementado en la mayoría de los municipios mexicanos. El resultado de ello, de acuerdo con De Miguel (2008) es que el sistema institucional existente, y la noción de democracia, son puestos en tela de juicio y altamente criticados, sobre todo hoy cuando la acción pública es altamente observada y cuestionada. Si examinamos brevemente la oferta de los partidos políticos, es posible señalar que ellos mismos se muestran incapaces de considerar en su plataforma elementos precisos de atención al fenómeno metropolitano y, por supuesto, no reflejan la inclusión de la sociedad en la adopción de decisiones con criterios de gobernanza territorial.

Es innegable que la renovación de las estructuras institucionales lleva implícito un riesgo político, a pesar de que la historia reciente muestra que un sistema institucional participativo no sólo es más justo y democrático, sino también más eficaz que un régimen autoritario. No obstante, surge la interrogante de ¿cómo invertir la tendencia actual a la desconfianza hacia la gobernanza territorial, tanto en la discusión teórica y conceptual como en la operación práctica de las políticas urbanas? Ante esta cuestión es posible identificar avances en los diversos lugares donde se han puesto en marcha innovaciones económicas, sociales, geográficas, tecnológicas o culturales prometedoras. A simple vista se podría pensar que no han logrado posicionar a la gobernanza territorial como el factor que revierta la tendencia de un desarrollo urbano metropolitano caótico y desmesurado. Sin embargo, sus iniciativas, de mayor o menor alcance, independientemente de sus resultados, permiten ubicarnos en los albores de una nueva etapa en la evolución de la gobernanza, en sus diversas modalidades y categorías.

¿HACIA DÓNDE ORIENTAR LA GOBERNANZA METROPOLITANA Y QUÉ SE ESPERA DE ELLA?

Las preguntas obligadas, antes de formular cualquier propuesta, gira en torno a precisar ¿hacia dónde orientar la gobernanza metropolitana? y ¿qué esperamos de ella como sociedad? Si bien los principios generales que han formulado organismos internacionales no son privativos de un país, región, entidad, ciudad, zona metropolitana, municipio o barrio en particular, sí se aspira a que las acciones de las instituciones públicas, privadas y sociales, y de los propios agentes estratégicos que participen en estos esquemas, se encuentren enmarcadas en ellos, es decir, se pretende que rebasen las demarcaciones político-administrativas con la intención de que cada uno de

ellos asuma una responsabilidad ante la sociedad, en un marco de colaboración conjunta con fines comunes. Así, los principios de la gobernanza metropolitana integrada plantean nuevos requisitos en materia de legitimidad de la acción colectiva, de competencia, de ejercicio de la ciudadanía conforme al respeto de los derechos ciudadanos y de resolución de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global. Es evidente que los retos del desarrollo urbano metropolitano exigen la acción y colaboración de todos los ciudadanos, pues son ellos los que día con día enfrentan los efectos que genera el crecimiento desordenado de las metrópolis; por ello, la participación local, conjuntamente con las instancias gubernamentales, constituyen una condición indispensable para construir un nuevo sistema de gobernanza metropolitana integral, que verdaderamente se rija por principios de justicia, democracia y pluralidad.

PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

La construcción de modelos eficientes de gobernanza metropolitana no es sólo una cuestión que compete al campo gubernamental o de las instituciones. Toda propuesta de diseño, y más aún su propia operación depende, sin duda, de la participación y grado de involucramiento de los agentes y actores vinculados en dichos esquemas, la clave del éxito o fracaso estribará precisamente en la voluntad, convencimiento y acciones concretas que se realicen. En esta lógica, la gobernanza metropolitana debe integrar la perspectiva ciudadana y apoyarse en una nueva economía orientada por una justicia social. En todo caso, es necesario enfrentar, conjuntamente, las respuestas a los desafíos del presente, lo cual implica reconocer la importancia de cada uno de los agentes y actores del desarrollo urbano metropolitano. A su vez, el carácter democrático de la gobernanza deberá estar enmarcado en fundamentos que permitan avanzar en el proceso de transición de la administración pública actual, tanto estatal como municipal. De esta forma, es preciso considerar como ejes centrales para la innovación pública los siguientes principios:

- 1) Revisar, recuperar y poner en marcha las experiencias exitosas en lo referente a la gobernanza territorial (rural, urbana, regional y metropolitana).
- 2) Ampliar el acceso a la información (democratización) referente a esquemas de participación gobierno-sociedad, evaluación de resultados y buenas prácticas.
- 3) Potenciar la capacidad de participación combinando la información y la consulta para que los espacios de participación puedan formar mecanismos de cambio del Estado y de las representaciones.
- 4) Fomentar desde la educación, una conciencia que contribuya a una nueva cultura de la democracia con énfasis en esquemas de colaboración gobierno-sociedad.

- 5) Ampliar las áreas educativas en materia de derechos y obligaciones ciudadanas.
- 6) La gobernanza debe evitar que la ciudadanía se conciba como clientes o consumidores de la política, sino ubicarla como un sujeto activo de esa gobernanza.

Resulta evidente que uno de los aspectos centrales para que la gobernanza metropolitana cuente con posibilidades de éxito radica en cambios de los sistemas políticos, ya que el contexto que rodea a cada entidad, región, ciudad, zona metropolitana y municipios, implica la coexistencia de diversos regímenes políticos administrativos que pueden ser o no compatibles, democráticos o autoritarios. En este sentido, es preciso considerar como parte de las asignaturas obligadas a tratar, derivadas de la gobernanza territorial, entre muchas otras, a las siguientes:

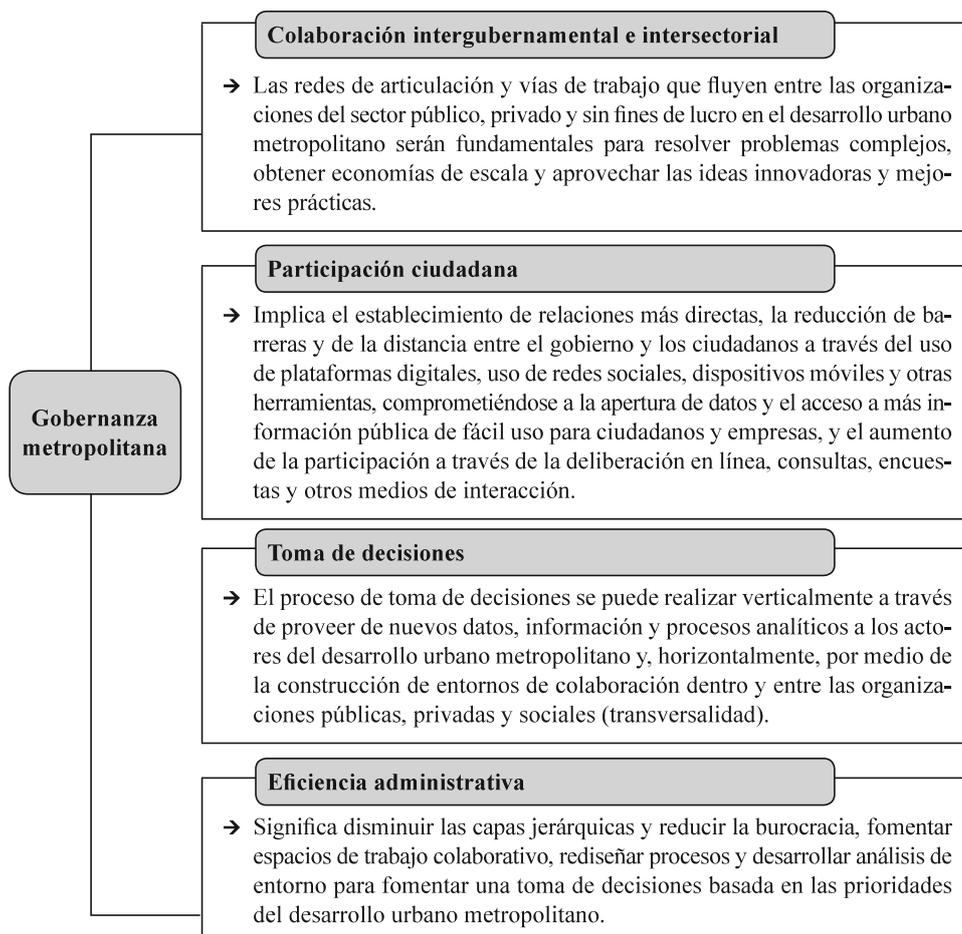
- A) La renovación y democratización de los partidos políticos a través de iniciativas que incluyan y promuevan un desarrollo urbano metropolitano ordenado y sustentable.
- B) Ampliar la difusión de la información y los espacios de interlocución entre el gobierno y la sociedad en materia de planeación metropolitana.
- C) Ampliar el financiamiento para proyectos, obras y acciones de alcance metropolitano que provenga de fondos públicos y privados.
- D) Acercar los legisladores a los ciudadanos para establecer canales de diálogo y decisión conjunta, sobre todo en materia de leyes referentes al desarrollo urbano metropolitano.
- E) Perfeccionar los mecanismos de consulta ciudadana a través de su organización y planificación, de forma que aseguren no sólo una mayor participación, sino que las decisiones cuenten con el componente ético de la responsabilidad social.
- F) Promover a diferentes escalas territoriales el desarrollo de conferencias por temas estratégicos impartidas por profesionales, en donde los ciudadanos aporten en forma colectiva alternativas de atención en función de sus prioridades.

Lo anterior, en demarcaciones geográficas en donde los sistemas políticos inciden determinantemente en la administración pública federal, estatal o municipal, constituye sin lugar a dudas el mayor reto para la gobernanza territorial. No obstante, su omisión continuará reproduciendo los modelos tradicionales sin avanzar hacia nuevos enfoques de administración y gestión del desarrollo urbano metropolitano.

VÍAS HACIA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Partiendo del hecho de que el fenómeno metropolitano en México, y en particular en el Estado de México, ha alcanzado umbrales en diversas áreas que denotan la es-

FIGURA 1
EJES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA



FUENTE: elaboración propia.

La efectividad de la acción pública, en la lógica de este nuevo modelo de colaboración es preciso identificar los actores y los espacios que ya la están configurando, con el propósito de asignar responsabilidades a cada uno de ellos, en donde no sólo las instituciones deben contribuir, pues se trata de procesos colaborativos. Así, cualquier espacio político de poder, de participación, de representación, es un espacio de lucha, de relaciones en tensión, tanto de los espacios que existen, como de los que se deberían crear, porque ellos a su vez, serán espacios en disputa de las decisiones de orden metropolitano.

La construcción de una gobernanza metropolitana integrada debe ser cuidadosa en todo momento, pues a pesar de que se busca un equilibrio entre los actores involucrados, no constituye un proceso estático; por el contrario, como todo fenómeno socioterritorial, aglutina agentes dinámicos y complejos, en ocasiones contradictorios entre sí, cuyas relaciones e interacciones de poder cambian constantemente, se retroalimentan y contraponen. Es así que en cualquier modelo de gobernanza, y en particular en éste, es preciso considerar al menos dos planos obligados: el institucional y el no institucional. El primero, se refiere a todas aquellas formas de intervención gubernamental reconocidas por la ley en los diversos ámbitos de la administración pública federal, estatal y municipal. El segundo, comprende a los ciudadanos, a los grupos organizados, empresarios, asociaciones y demás instancias que actúan más allá de las instituciones.²

Asimismo, es importante considerar que el fenómeno metropolitano mantiene una escala que se amplía cada vez más en el mundo (global), y en ella los aspectos migratorios, culturales, ambientales, políticos, sociales y financieros inciden en su complejidad. Por ello, en la dimensión territorial (local), la democracia es lo básico, a partir de ella se podrán construir nuevos modelos de la gobernanza metropolitana, lo cual denota la existencia de una relación dialéctica entre estas dos grandes dimensiones de la gobernanza orientada al desarrollo urbano metropolitano. Conviene destacar que entre estas dos escalas, existe una dimensión regional que es un espacio de suma importancia para la gobernanza metropolitana integrada, pues en él recae la negociación interestatal de las políticas que afectan a las demarcaciones territoriales, además de los esquemas de regulación y control que responden a intereses de grandes Estados y corporaciones; no obstante, constituyen también espacios en disputa. Entre las innovaciones de la construcción de la gobernanza metropolitana integrada, destaca el apoyo al surgimiento y consolidación de ese nivel regional, intermediario entre los estados y la federación.

HACIA UNA COORDINACIÓN METROPOLITANA PARA LOS MUNICIPIOS DE TOLUCA, METEPEC Y ZINACANTEPEC DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Con base en los elementos anteriormente expuestos, la conformación de la propuesta de coordinación metropolitana para Toluca, Metepec y Zinacantepec en materia de desarrollo urbano metropolitano, parte de considerar como eje central el papel que

² En esta configuración, la dimensión política está determinada por dos grandes escalas: la local, que es la del territorio (los Estados también corresponden a esta escala), y la global, referida no sólo a lo interestatal, sino sobre todo a los nuevos espacios transnacionales y mundiales. Estas dos escalas

deberán asumir los actores gubernamentales y no gubernamentales directamente involucrados en diferentes escalas que van desde lo global hasta lo local. Actualmente, estos tres municipios forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ZMCT), integrada por 22 municipios, y son los que han absorbido desde la década de 1970, el mayor crecimiento natural y social de este conglomerado, mismo que se materializa en un constante incremento de conjuntos urbanos, congestión vial, agotamiento de los recursos naturales y de reservas de suelo para el crecimiento futuro, escasez de servicios básicos, entre muchos otros efectos que cuestionan la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar, con eficiencia y eficacia, las crecientes demandas sociales, condición que los convierte en un reto para la planeación metropolitana de los próximos años.

Las tendencias de crecimiento futuro para los próximos diez años, de acuerdo con los instrumentos de planeación vigentes, indican que la población de la Región del Valle de Toluca³ a mitad del año 2020 será de 2 191 926 habitantes, lo cual significa que albergaría 542 mil nuevos habitantes en los próximos diez años. Las tendencias actuales de crecimiento y distribución de la población, señalan que para el año 2020, el Estado de México crecerá del orden de los 4.5 millones de habitantes; de los que se programa que 72.6% se asentaría en los municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco (Región del Valle Cuautitlán-Texcoco), 14.6% en los municipios del Valle de Toluca (657 mil habitantes) y 12.8% en los municipios del resto del Estado de México.

El escenario programático de este plan regional precisa que las tasas de crecimiento medio anual para el periodo 2015-2020 de los municipios de Toluca, Metepec y Zinacantepec, serán de 0.96, 2.27 y 0.67%, respectivamente; cifra que refleja la existencia de una población estimada a mitad del año 2020 de 973 024 personas para el caso de Toluca, de 351 268 habitantes para Metepec y de 169 035 personas para Zinacantepec. Este panorama revela que paralelamente al incremento demográfico, se observará un aumento de las demandas de los habitantes de los municipios de Toluca, Metepec y Zinacantepec, que se encuentran relacionados entre sí y comparten problemas comunes. Por tanto, ante la insuficiente respuesta gubernamental, se plantea la necesidad de innovar para restaurar la capacidad de participación política y respuesta del ciudadano en la solución de sus propios problemas. El gobierno se plantea, entonces, no como un instrumento bajo el control de la autoridad, sino en el amplio marco de la

revisten singular importancia, ya que podrían ser consideradas incluso como “motores” en los procesos de la gobernanza metropolitana integrada, pues en el ámbito local es donde la sociedad convive cotidianamente, y en lo global es donde se deciden cada vez más las políticas que afectarán esa vida diaria.

³ Las proyecciones de población total por municipio 2000-2020 (programática) establecidas por el gobierno del Estado de México (GEM, 2005) a través del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, consideran a nueve municipios como parte de la Región del Valle de Toluca (RVT): Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Zinacantepec.

gobernanza donde convergen y se dan nuevas articulaciones entre el gobierno y la sociedad, en donde el primero tenga menos acciones verticales de mando y control, y suma en cambio, un papel promotor, coordinador y catalizador de la fuerza y acción de la sociedad.

ACTORES ESTRATÉGICOS, VÍNCULOS Y RESPONSABILIDADES

Transnacionales

Si partimos del reconocimiento pleno de la influencia que el desarrollo urbano metropolitano ha tenido en las últimas dos décadas en el mundo, y particularmente en México, resulta ineludible la consideración de actores que mediante la inversión inmobiliaria y de la construcción de grandes obras de infraestructura transforman el entorno e impactan en la modificación de los usos del suelo (compatibles e incompatibles), así como en la dinámica socioeconómica de las zonas metropolitanas, que representan los nodos más atractivos para la maximización de las inversiones. En este sentido, las empresas transnacionales representan uno de los actores medulares del desarrollo urbano metropolitano que se expande por medio de las corporaciones financieras, industriales, comerciales, del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, para configurar en conjunto, un modelo no sólo de producción y de consumo, sino el modo de vida de la población que se asienta en demarcaciones de carácter metropolitano. Así, ante la influencia de las transnacionales no sólo es preciso establecer y/o proponer una regulación específica, sino poner en práctica un control ciudadano y democrático, ya que frente al inmenso poder que han acumulado a lo largo del tiempo, y ante el reconocimiento de las autoridades municipales como agentes promotores del desarrollo, resulta imposible que un solo actor pueda ejercer un control en favor de la planeación metropolitana.

De lo anterior surge la necesidad de un control de los actores sociales a escala de los territorios municipales. En esta búsqueda de un control eficaz de las transnacionales, la clave gira en torno a la articulación entre todos esos actores. Por ello, es preciso construir estructuras que articulen las instituciones y organizaciones de lo local a lo global, donde el poder de las transnacionales pueda ser efectivamente controlado y regulado por los instrumentos normativos de los municipios, aspecto que reafirma la necesidad de atender el rubro del derecho internacional en materia de desarrollo urbano metropolitano y sobre todo, los impactos positivos o negativos que genera en la población (Metrópolis, 2011). Particularmente, Toluca, Metepec y Zinacantepec deberán revisar sus instrumentos jurídicos, normativos y de planeación para regular la participación de las transnacionales a fin de delimitar los alcances de su intervención. Para ello, se requiere identificar, en primer lugar, la presencia de cada una de ellas

y los ámbitos de injerencia urbana, y posteriormente establecer los mecanismos concretos de seguimiento, control y en su caso, de mitigación de los impactos que resulten perjudiciales para el entorno y sus habitantes.

Estado

La participación del Estado en el desarrollo urbano metropolitano, como ente regulador y organizador de la sociedad, independientemente de sus alcances y limitaciones, enfrenta los embates de los poderes fácticos económicos y políticos transnacionales que buscan disminuirlo para maximizar sus ganancias, a pesar de que se contrapongan con los derechos ciudadanos (Rosique, 2012). Por ese motivo, el papel del Estado adquiere singular relevancia, pues si bien no resulta conveniente promover programas, proyectos y acciones en contra de las instancias gubernamentales, tampoco se aspira a un Estado de espaldas a la sociedad; por el contrario, un Estado respetuoso de los derechos de los ciudadanos constituye una condición básica de institucionalidad democrática del poder, y lógicamente de la gobernanza metropolitana integrada. En esta perspectiva, vale la pena reflexionar en la noción tradicional del Estado, particularmente en su papel en Toluca, Metepec y Zinacantepec, ya que la vinculación Estado-sociedad ha cambiado constantemente a lo largo del tiempo, y la idea tradicional ya no refleja la gran diversidad de agentes sociales, políticos, económicos y de naturaleza heterogénea que han surgido en entornos de alta dinámica urbana y metropolitana, situación que conduce a la necesidad de ubicar al Estado desde una postura más plural, sobre todo en estos municipios en donde los flujos financieros, migratorios, comerciales, el propio uso y expansión de las redes de información y la comunicación, entre muchos otros factores, hacen que los límites territoriales de los municipios se sobrepasen, ratificando un nuevo y cada vez más complejo papel del Estado en materia metropolitana.⁴

En esta perspectiva, progresivamente las instituciones que derivan del Estado se irán transformando y los sistemas de representación estarán obligados a operar con nuevas instituciones políticas. Sin duda, este desafío va más allá de la dimensión política, sobre todo si reflexionamos en torno a la crisis de legitimidad que hoy en día enfrentan las ideologías partidistas en México, cuyos cuestionamientos indican la urgencia de reformar e incluso diseñar nuevos sistemas de organización de los sistemas

⁴ Actualmente, el Estado cumple un papel plurivalente, y para la regulación de la gobernanza principalmente en el espacio nacional, se requiere estar cada vez más cerca de la democracia local, puesto que son también instituciones en disputa y hay que orientarlos hacia una gobernanza democrática y eficiente, en donde los esquemas de participación y representación ciudadana son centrales. Se debe buscar que los sistemas de representación correspondan a las exigencias de una participación activa, implementando sistemas de información transparentes y mecanismos de consulta abiertos para que la adopción de decisiones sea eficaz. Pero se trata de ir más al fondo, es preciso radicalizar la democracia, tanto de las instituciones estatales como de la sociedad en su conjunto.

políticos, donde los ciudadanos deberán ser los actores principales, y permitan que la democracia se profundice, los responsables sean legítimos y las instituciones sean transparentes y eficaces. Esto no es sólo una cuestión de reingeniería política. Es algo más profundo, que está directamente relacionado con los fundamentos éticos capaces de sustentar los nuevos modos de vida y coexistencia social en las complejas zonas metropolitanas.

Pretender una transformación inmediata de las instituciones gubernamentales del Estado de México podría parecer, a simple vista, ambicioso; sin embargo, el fenómeno metropolitano ya ha rebasado la capacidad de respuesta de las dependencias que no han logrado ampliar los espacios de participación de la sociedad civil, ni creado nuevas instancias de participación, por lo que su papel en la adopción de decisiones no va más allá de la simple consulta; por ello es preciso avanzar en otras iniciativas. Sin aspirar tampoco a incrementar la estructura burocrática estatal, se requiere reformar o reconstruir nuevas instituciones que promuevan e impulsen la gobernanza metropolitana integrada. Por esta razón, toda reforma del sistema gubernamental estatal actual para adaptarlo a los desafíos pendientes del desarrollo urbano metropolitano es bienvenida; la demanda que en el mediano y largo plazos presentará el Estado de México en su conjunto, y en particular Toluca, Metepec y Zinacantepec, como centros nodales del desarrollo urbano y socioeconómico, exigen instancias reformadas que respondan con oportunidad y eficiencia a los retos de la globalización.

Este reto hace un llamado para que los ciudadanos aportemos, y participemos, en los nuevos instrumentos sociales y políticos capaces de potenciar las sinergias necesarias para resolver los profundos problemas de la urbanización incesante. La tendencia muestra que la población de Toluca, Metepec y Zinacantepec, más otros municipios conurbados a la Ciudad de México, será predominantemente urbana y la mayoría de las grandes ciudades estarán frente al desafío de desarrollar políticas territoriales considerando a los espacios rurales, que adquirirán singular importancia al convertirse en alternativas para la construcción y reconstrucción de ciudades medias, con nuevos sistemas de transporte y movilidad, con la aplicación de tecnologías ecológicas en viviendas, con relaciones fluidas entre los lugares de trabajo y de residencia y, sobre todo, favoreciendo vínculos de intercambio entre los habitantes. Así, el fomento y organización de diálogos directos entre ciudadanos de las conurbaciones de Toluca, Metepec y Zinacantepec, constituyen una propuesta clave para concebir y construir una gobernanza social, política e intercultural que abra y consolide los espacios para nuevos pilares democráticos de la gobernanza.

Sociedad civil

Un actor de particular relevancia en la construcción de la gobernanza metropolitana integrada, lo representa el conjunto complejo de sujetos diversos donde se articulan, no

siempre de manera organizada (por el contrario a veces conflictiva), las personas, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran vinculadas al desarrollo urbano metropolitano. Por lo regular, cuando se hace referencia a los actores de la gobernanza se piensa en un triángulo: Estado-sociedad civil-empresa. Sin embargo, es necesario por lo menos agregar un cuarto vértice: el de la comunidad, que no es lo mismo que la sociedad civil. Comunidad se refiere sobre todo a la noción de identidad. En cambio, sociedad civil se centra principalmente en la noción de ciudadanía. Esta distinción obliga a repensar entonces en la relación entre comunidad y sociedad civil para construir alianzas y eliminar desacuerdos; por ejemplo, entre los derechos de acceso a los servicios públicos básicos y las lógicas comunitarias que no necesariamente se corresponden con esos derechos. La diversidad de actores sociales puede constituir sin lugar a dudas una importante fuerza. Ella puede también representar, para las instancias gubernamentales, una debilidad obstruyendo los vínculos necesarios a la conformación de amplias fuerzas sociales y políticas. Concebir y construir nuevas organizaciones socioculturales y políticas capaces de canalizar las energías de estos actores y movimientos, afianzando al mismo tiempo la diversidad que conllevan, es quizás uno de los desafíos más importantes.

Los territorios municipales

En este modelo de gobernanza metropolitana integrada, los territorios municipales desempeñan un papel preponderante; es precisamente en ellos donde se materializan las acciones de los agentes (transnacionales, Estado y sociedad civil). Son, por lo tanto, un factor clave en los engranajes macroeconómicos y macropolíticos de la gobernanza global y local. Es evidente que la gobernanza metropolitana debe articular las diferentes escalas y los niveles de la gobernanza, sabiendo que las relaciones entre ellos no siempre resultan armoniosas. Las tensiones entre los ámbitos son, a menudo, más importantes que las articulaciones, y es preciso construir lazos de colaboración por medio de instancias de disputa pero también de consenso. Así, las demarcaciones municipales, como pilares fundamentales de la gobernanza metropolitana integrada, deberán localizar a los agentes sociales, económicos, políticos y culturales, puesto que representan la unidad específica de la relación entre la sociedad y la acción gubernamental. Al revalorizar el papel de los territorios y de sus habitantes, es preciso acotar que el problema del desarrollo urbano metropolitano radica en que la lógica de la propiedad capitalista se ha impuesto a la soberanía de la sociedad sobre sus territorios. Esta situación deja claro que la construcción de la gobernanza metropolitana integrada debe privilegiar los mecanismos de “abajo hacia arriba”, sin dar por hecho que las agrupaciones sociales existentes, construidas sobre todo por acuerdos interestatales, son las formas definitivas de regulación de acuerdos regionales comerciales o políticos.

Los poderes fácticos

Si partimos del hecho de que la gobernanza metropolitana integrada debe aglutinar a los actores estratégicos, entonces es primordial contemplar como parte de su construcción a los poderes fácticos, es decir, aquellos que no son legales ni legítimos o que operan más allá de su legalidad y legitimidad, invadiendo otros espacios, tales como el crimen organizado, las redes de tráfico de drogas, de armas, de personas. Otros poderes fácticos influyen de forma decisiva en las relaciones de poder, tales como los medios a menudo vinculados con corporaciones transnacionales e instituciones de carácter ideológico. Los poderes fácticos constituyen, a su vez, un universo complejo, con ramificaciones económicas, sociales, e incluso militares que condicionan los procesos de construcción de la gobernanza metropolitana.⁵

PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Con base en lo expuesto hasta aquí, a continuación se presenta la propuesta de indicadores que la gobernanza metropolitana debe atender de forma prioritaria en Toluca, Metepec y Zinacantepec, la cual concentra un total de 17 indicadores agrupados en cuatro grandes factores: 1) Justicia y Democracia, 2) Transparencia, 3) Participación Social, y 4) Dependencias e Instrumentos de Planeación Metropolitana.

TABLA 1
PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

<i>Indicador actores</i>	<i>Gobierno federal</i>	<i>Gobierno estatal</i>	<i>Ayuntamiento de Toluca</i>	<i>Ayuntamiento de Metepec</i>	<i>Ayuntamiento de Zinacantepec</i>
<i>Justicia y Democracia</i>					
Recuperar experiencias exitosas					
Aplicación de buenas prácticas metropolitanas					
Evaluación de resultados					
Cultura democrática					
Derechos y obligaciones ciudadanas					

⁵ Al respecto Cohen (2001), destaca que cuando las instancias democráticas de regulación son frágiles, los poderes fácticos acrecientan su poder. En este sentido, develar, neutralizar, regular, abolir

TABLA I (CONTINUACIÓN)

<i>Indicador actores</i>	<i>Gobierno federal</i>	<i>Gobierno estatal</i>	<i>Ayuntamiento de Toluca</i>	<i>Ayuntamiento de Metepec</i>	<i>Ayuntamiento de Zinacantepec</i>
<i>Transparencia</i>					
Acceso a la información metropolitana					
Mecanismos de difusión de la información metropolitana					
Financiamiento para acciones metropolitanas					
Fondos públicos, privados y sociales					
<i>Participación Social</i>					
Consultas ciudadanas en materia metropolitana					
Consejos de participación ciudadana involucrados					
Esquemas de colaboración gobierno-sociedad					
Instancias públicas, privadas y sociales participantes					
<i>Dependencias e Instrumentos de Planeación Metropolitana</i>					
Secretarías, direcciones de área, institutos municipales					
Actualización de planes, programas y proyectos urbano metropolitanos					
Evaluación de acciones metropolitanas					
Leyes y reglamentos de desarrollo urbano metropolitano					

□ Indispensable

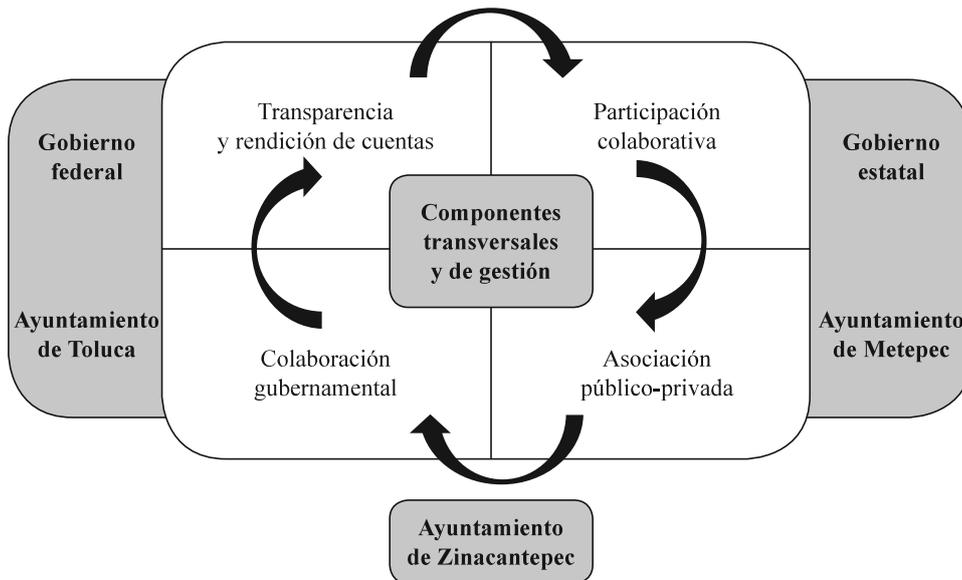
■ Estratégico

FUENTE: elaboración propia.

esos poderes debe ser también una tarea explícitamente colocada en las prioridades de la construcción de una gobernanza responsable y eficiente. De otro modo, esos intentos serán constantemente socavados por las prácticas antidemocráticas y corruptas en el desarrollo urbano metropolitano.

Es importante destacar que en este esquema, el grado de colaboración e involucramiento de los gobiernos federal y del Estado de México, así como los ayuntamientos de Toluca, Metepec y Zinacantepec, la sociedad civil y las instituciones de educación superior e investigación, son fundamentales para garantizar mayores probabilidades de éxito en el desarrollo urbano metropolitano. En complemento a estos indicadores, la figura 2 sintetiza los criterios de rendimiento que propone Mariñez (2012) para el gobierno abierto y que a su vez, se estiman indispensables (por su afinidad y correspondencia) para consolidar una gobernanza metropolitana integrada eficaz para Toluca, Metepec y Zinacantepec, sustentada a partir de cuatro componentes transversales y de gestión.

FIGURA 2
CRITERIOS DE RENDIMIENTO PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA



FUENTE: elaboración propia con base en Mariñez (2012).

INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Desde la perspectiva de Mariñez (2012), la colaboración intergubernamental se refiere básicamente a la participación de los diversos ámbitos de gobierno que atienden y se involucran en el desarrollo urbano metropolitano. Así, los cambios socioeconómicos y políticos que han venido ocurriendo en los últimos años en el Estado de México han creado un conjunto de restricciones y demandas sobre la gestión del go-

bierno vertical. Entre estos cambios que han incidido en la gestión intergubernamental destacan:

- El creciente alcance de actividades que rebasa las fronteras de un sector, cambiando las visiones sobre el papel del gobierno generando interdependencia entre órdenes de gobierno, así como la interdependencia público-privada.
- Las nuevas habilidades de gestión que hace que los cambios antes descritos ubiquen nuevas demandas a los funcionarios intergubernamentales.
- La expresión internacional de esos cambios que han coincidido con el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la nueva gestión pública y la gobernanza territorial.

No obstante, es preciso acotar los instrumentos de esas relaciones intergubernamentales, los cuales tienden a ser más complejos en la medida en que se involucran más actores. En este sentido, la gobernanza metropolitana integrada, para el caso concreto de los municipios de Toluca, Metepec y Zinacantepec, debe al menos hacer uso de cuatro instrumentos de carácter intergubernamental que Radin (2008) considera indispensables para garantizar mayores probabilidades de éxito, a saber:

1) INSTRUMENTOS DE CARÁCTER ESTRUCTURAL. Tienen que ver con roles y relaciones formales, modelos de autoridad y liderazgo, reglamentaciones, políticas de regulaciones y mecanismos de roles formales para la integración y diferenciación. Aspectos como el diseño y rediseño de organizaciones que impactan las formas de autoridad y liderazgo clásicos llevados a cabo por mucho tiempo; otro instrumento estructural son las comisiones que aparecen en el nivel horizontal para cambiar del poder centralizado al descentralizado; también como instrumento, destaca la coordinación y la eficiencia, ello implica hacer más fácil la gestión tanto de las relaciones intergubernamentales verticales como horizontales. Herramientas también importantes son las políticas y regulaciones para controlar las relaciones intergubernamentales y que sirven para acrecentar la *accountability* (rendición de cuentas).⁶ Otro instrumento relevante es el traspaso de competencias (*devolution*) y la descentralización; es decir, la delega-

⁶ El concepto de *accountability*, usado como rendición de cuentas en el sector público debe ser empleado en consecuencia para reportar el uso de recursos por parte del gobierno, así como el rendimiento de los servicios. Para ello la transparencia es un elemento fundamental, ya que es una herramienta para la observación del proceso de la hechura de la decisión pública. O como Curtin y Mendes lo afirman (citado por Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012), “los ciudadanos necesitan información para ver qué se está haciendo al interior del gobierno. En esta perspectiva, la transparencia está discutiéndose hoy por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional”.

ción del poder del gobierno nacional a las entidades y de éstas a los municipios, o a organizaciones no gubernamentales.

- 2) INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS. Vinculados con la aplicación de recursos y el rediseño de programas y tipos de transferencias del gobierno federal hacia los estados y municipios. Al respecto, Bourne (2001) señala que en muchos casos éstos han surgido como resultado de las relaciones tradicionales entre entidades federativas y gobiernos locales, generando cambios mayores en los fines de las transferencias. Otro instrumento programático es la asociación (*partnership*) sobre prioridades establecidas e incentivos entre los diferentes órdenes de gobierno, y de éstos con el sector privado (PPP: *Public-Private Partnership*). Mientras los municipios y los estados han sido socios tradicionalmente en la arena gubernamental, hoy se genera una nueva forma de asociación en respuesta a las tensiones inherentes a las relaciones intergubernamentales. Otro instrumento en esta categoría se refiere a la colaboración interagencias, la cual prevé que los socios pierdan el control total de los recursos en favor de un grupo de procesos, así como de recursos, fondos e implementación y evaluación de nuevos servicios.
- 4) INSTRUMENTOS DE CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES E INVESTIGACIÓN. Se refiere a construir la capacidad de empoderamiento en todos los órdenes del gobierno que se consideraría justamente como instrumentos de capacidades. Las herramientas en esta categoría radican en la investigación, la difusión de la información, el entrenamiento y otras formas de construcción de capacidades como las habilidades técnico-burocráticas. Por ejemplo, la investigación en las políticas públicas de desarrollo urbano metropolitano resulta crucial para ayudar a promover la coordinación interagencias e intergubernamental.
- 4) INSTRUMENTOS DE COMPORTAMIENTO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. La visión de la *accountability* requiere atención a los procesos de comunicación individual y de grupo, y en los procesos que tienen que ver con la administración de los conflictos: la prevención del conflicto en un contexto intergubernamental llama la atención en la construcción de consenso entre los actores de la arena política, y en las relaciones intergubernamentales en un ambiente de escasez de recursos y de incertidumbre, demanda apertura en las interacciones de los gobiernos.

CONCLUSIONES

La dinámica de crecimiento experimentada en las últimas dos décadas deja claro que hoy por hoy, la constante y acelerada urbanización exige nuevas fórmulas de planeación para la innovación en la administración de las ciudades, sobre todo en aquellos

territorios en los que la tendencia indica que seguirán siendo atractivos para el desarrollo empresarial, inmobiliario, comercial y social, factores que a su vez influyen en la creación de nuevos desarrollos habitacionales, cuya población reclama respuestas eficaces de sus autoridades locales. El fenómeno de la metropolización no es nuevo en el orden mundial, desde principios del siglo XX se ha manifestado con mayor intensidad en diversos continentes y regiones.⁷ México no es la excepción, pues sus zonas metropolitanas implican la concentración del poder económico y político, lo que comprende la presencia de distintos ámbitos de gobierno, donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas. El estudio y atención del desarrollo urbano metropolitano en nuestro país, ha tendido a ofrecer soluciones fragmentadas que se han traducido históricamente en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública y política. Si bien es cierto que se ha intentado establecer acuerdos metropolitanos para abordar los problemas que rebasan la capacidad de acción de los gobiernos locales, también lo es que cada instancia pública, privada o social, le otorga una prioridad diferente a la necesidad de coordinarse para planear y orientar el desarrollo metropolitano.

A la fecha, a pesar de los innumerables esfuerzos realizados, es posible advertir que en México y sus principales zonas metropolitanas, la coordinación metropolitana no ha logrado generar los resultados esperados, sobre todo si consideramos que las ciudades del mundo contemporáneo se asumen hoy en día como los motores del desarrollo y de la competitividad; en suma, son los centros neurálgicos de la vida económica, social, política, cultural y, por supuesto, urbana. Su papel es de significativa relevancia como elemento que atrae y retiene inversiones públicas y privadas, razón por la que los gobiernos de las zonas metropolitanas deben evolucionar y modernizarse conforme lo demandan los tiempos actuales y los reclamos de la sociedad. Es indispensable evolucionar de una visión de gobierno municipal-local a otra de gobierno metropolitano, en la que es muy importante la capacidad gubernamental para coordinar los esfuerzos entre diversas jurisdicciones; no obstante, aún queda mucho por hacer para hablar de una real coordinación metropolitana intersectorial e intra-sectorial, que elimine entre otros aspectos la excesiva centralización que caracteriza a las instancias gubernamentales.

Los lineamientos planteados para la construcción de la gobernanza metropolitana integrada en Toluca, Metepec y Zinacantepec adquieren un carácter estratégico si consideramos, en primer lugar, la urgente necesidad de concentrar los esfuerzos que hasta hoy en materia de planeación urbano-territorial han sido aislados, a fin de con-

⁷ El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., destaca que en el año 2010 por primera vez en la historia del planeta el número de personas que vive en las ciudades es equivalente al número de habitantes en zonas rurales. Naciones como China e India se perfilan como países eminentemente urbanos. Esta tendencia es irreversible. Para el año 2050 se espera que 75% de la población global viva en una ciudad. Hoy siete de cada diez mexicanos reside en poblaciones con más de 15 mil habitantes.

trarrestar la fragmentación político-administrativa que ha caracterizado las acciones de las dos últimas décadas; pretende en un segundo momento, consolidar instituciones para la adopción de decisiones apoyadas en relaciones más horizontales entre las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno y poner énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y la cooperación intermunicipal, aspectos que en conjunto contribuyen a consolidar el modelo de gobernanza territorial por medio de la participación activa de los actores estratégicos.

Asimismo, es preciso destacar que la nueva configuración territorial del país, del Estado de México y particularmente de Toluca, Metepec y Zinacantepec, apunta a la inminente premisa de explorar modelos alternativos para incentivar a los gobiernos municipales, a la sociedad civil, a los sectores productivo y académico para que participen, se involucren y se coordinen a través de un nuevo andamiaje institucional que propicie la adopción de decisiones (descentralizada) de alcance metropolitano, que trascienda los intereses individuales y aproveche el potencial para crear y generar consensos. No obstante, es preciso reconocer que la aspiración de contar con un gobierno metropolitano resulta complicada ante la diversidad de intereses políticos y sociales existentes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca; por ello, ante la ausencia de una estructura gubernamental regional, el modelo de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal representa una alternativa para la solución de problemas metropolitanos sustentado en la conformación de redes plurales para la adopción de decisiones que contrarreste la tradicional centralización político-administrativa que permea al fenómeno metropolitano.

La gobernanza territorial como modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano se asume como un eje estratégico en la innovación de las administraciones locales —las cuales se distinguen por procesos de conurbación física y funcional en el país. En particular en el Estado de México, los retos de su consolidación alcanzan diversos ámbitos y sectores de actuación pública, privada y social, y se ubican como uno de los principales retos del siglo XXI, lo cual lleva implícito nuevas dimensiones de complejidad que reclaman una mayor eficiencia y eficacia en la actuación de los agentes involucrados. Para garantizar una real coordinación metropolitana, Toluca, Metepec y Zinacantepec deberán mirar al futuro con la intención de construir y consolidar alianzas metropolitanas que les permitan crear soluciones estratégicas para distribuir y canalizar los recursos hacia la atención de los rubros prioritarios del desarrollo urbano metropolitano.

En este sentido, los acuerdos intermunicipales son clave para reconocer la funcionalidad económica de estas ciudades y forzar la cooperación entre distintas autoridades y la sociedad civil. La cooperación intermunicipal no es nueva, existe desde el siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos. Es innegable que la gobernanza metropolitana enfrenta grandes retos para consolidarse como una herramienta efectiva. Uno de los principales desafíos radica en los líde-

res políticos e instituciones gubernamentales que diariamente afrontan la necesidad de proveer servicios, mantener y mejorar las infraestructuras disponibles, además de administrar las expectativas y demandas de una población creciente. Sin embargo, la capacidad institucional de los municipios ha demostrado no ser del todo eficaz para atender las necesidades cada vez más crecientes de las zonas metropolitanas. Por otro lado, el financiamiento e inversiones en proyectos que involucran a más de un municipio resultan complejas y requieren una mejor capacidad institucional de coordinación, situación que complica aún más la posibilidad de adoptar modelos de gobernanza para promover el desarrollo integral de los territorios metropolitanos, no sólo centrado en las estructuras institucionales, sino también en la presencia de los agentes sociales, privados y generadores de conocimiento, innovación e investigación en la materia.

Así, la gobernanza metropolitana, entendida como un sistema de coordinación entre distintos ámbitos de gobiernos, asociaciones sociales, empresariales, universidades, centros de investigación y sociedad civil, debe priorizar la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos que puedan garantizar el desarrollo urbano ordenado y planificado, así como la equidad social en un contexto metropolitano. Lo anterior adquiere importancia ante la evidencia clara de que el aumento del número de metrópolis en el territorio nacional y estatal requiere de la adopción de una estructura de gobernanza compleja que está determinada por la naturaleza y el alcance de los problemas, cuyas soluciones deben caracterizarse por ser articuladas e integradas por los diversos sectores de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007), "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, disponible en <<http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>>.
- Álvarez, J. (2009), "Propuesta para una política legislativa para el gobierno y administración de zonas metropolitanas", en R. Eibenschutz y L. González (coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, H. Cámara de Diputados-LX Legislatura/UAM-X/Miguel Ángel Porrúa.
- Anaya, L. (2008), "La búsqueda de la gobernanza: ¿un fin o un medio de las políticas públicas?", en *Revista IAPEM*, núm. 69, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) (2005), "El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones", ponencia en la III Conferencia AERYC, 28-29 de noviembre, Valencia, disponible en <<http://aeryc.org/correspondencia/>>

documents2010/documents/conclusiones%20y%20resultados%20III%20seminario%20AERYC%20301205>.

- Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), en J. Pascual y A. Fernández (coords.) (2005), *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos regionales*, Barcelona, Junta de Andalucía.
- Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis) (2011), *Comisión 3. Gobernanza urbana integrada*, Barcelona, Secretaría General de Metrópolis.
- Bourne, L. (2001), “Diseño de una región metropolitana: lecciones y oportunidades de la experiencia de Toronto”, en M. Freire y R. Stren (eds.), *Los retos del gobierno urbano*, Toronto, Instituto del Banco Mundial/Alfaomega.
- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) (2016), “El futuro de las ciudades: los grandes desafíos”, ponencia presentada en el XXII Congreso CIDEU, 16-18 de marzo, Donostia/San Sebastián, disponible en <<http://www.cideu.org/sansebastian2016>>.
- Cerrillo, A. (coord.) (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cohen, M. (2001), “El impacto de la economía global sobre las ciudades”, en M. Freire y R. Stren (eds.), *Los retos del gobierno urbano*, Toronto, Instituto del Banco Mundial/Alfaomega.
- Crozier, M.; S. Huntington y J. Watanuki (2007), *Inteligencia para la gobernanza territorial*, Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local/ Departamento de Geografía-Universidad de Valencia.
- Darío, R. (1997), “Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, enero, Caracas, pp. 1-16, disponible en <<http://www.clad.org.ve/rev07/0028504.pdf>>.
- De Miguel, R. (2008), “Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 48, Madrid, pp. 355-374.
- Fernández, D. (2005), “Modelo económico de la Unión Europea: fundamentos y limitaciones”, en *Revista ICE*, núm. 820, enero-febrero, pp. 11-32, disponible en <http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_820_11-32__DBCDDC7E4CC75D051A71CC8E230E5FCE.pdf>.
- Foro por una Nueva Democracia Mundial (2012), organizado por la Fundación Charles Léopold Mayer, Río de Janeiro, 10-12 de agosto, disponible en <<http://www.gobernanza-mundial.org>>.
- García, R. (2001), “Planeación y gestión del desarrollo urbano metropolitano en el noreste fronterizo de México. El caso del área metropolitana de Monterrey, 1995-2000”, en R. García (comp.), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización*, México, El Colef/El Colegio Mexiquense.

- Gobierno del Estado de México (GEM) (2005), *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, vol. 1, Toluca, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2008), “Plan Estatal del Desarrollo Urbano del Estado de México”, en *Gaceta del Gobierno*, 19 de mayo, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2010), *Indicadores sociodemográficos de zonas metropolitanas*, México, Segob/Coespo.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) (2010), *Acciones urgentes para las ciudades del futuro*, México, Imco.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) (2014), *Índice de competitividad urbana: ¿quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*, México, Imco.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Censo de población y vivienda*, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), *Encuesta intercensal*, México, INEGI.
- Iracheta, A. (2008), “El fenómeno metropolitano en México”, en R. García y A. Iracheta (comps.), *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, El Colef/El Colegio Mexiquense.
- Mariñez, F. (2012), “El debate abierto del gobierno abierto”, ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 2 de octubre.
- Meijer, A.; D. Curtin y M. Hillebrandt (2012), “Open Government: Connecting Vision and Voice”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, núm. 1, pp. 10-29, DOI: 10.1177/0020852311429533.
- Moreno, J.D. (2001), “De la ‘gobernanza’ o la constitución política del neoliberalismo”, en *Viento Sur: Por una Izquierda Alternativa*, año X, núm. 57, junio, pp. 99-108, disponible en <http://cdn.vientosur.info/Vscompletos/vs_0057.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012), “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”, disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>.
- Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) (1997), “Reunión de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros de la Unión Europea”, 9-10 de junio, Noordwijk, disponible en <<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0514134.pdf>>.
- Peters, G. y J. Pierre (2005), “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en A. Cerrillo (coord.) (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Radin, A. (2008), “The Instruments of Intergovernmental Management”, en P. Guy y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage.
- Read R. (2010), “¿Qué tipo de gobernanza para las áreas metropolitanas de Europa?”, en *Metrex*, disponible en <<http://www.eurometrex.org>>.
- Rosas, F.; J. Calderón y H. Campos (2012), “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”, en *Quivera*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre, Toluca, UAEMéx, pp. 113-136, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>>.
- Rosique, J. (2009), “Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización”, en R. Eibenschutz y L. González (coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, H. Cámara de Diputados-LX Legislatura/UAM-X/Miguel Ángel Porrúa.
- Rosique, J. (2012), “¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IAPEM/IIS-UNAM.
- Sánchez, J. (2002), *Gestión pública y governance*, México, IAPEM.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2009), “Estado de las Ciudades del Mundo 2008/2009. Ciudades armoniosas”, disponible en <<http://www.unhabitat.org>>.
- Villamil, J. (2013), *La gobernanza de las sociedades en el siglo XXI*, Madrid, AIGOP.
- Zurbriggen, C. (2014), “Gobernanza en América Latina”, en *Gobernanza, Investigación y Consultoría*, disponible en <<http://www.gobernanza.org.mx>>.