



Gobernanza y desarrollo metropolitano en México: el caso de Toluca

Pedro Daniel Guzmán Gil. Doctor en Urbanismo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Docente de la licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la misma institución. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8115-3671> Correo electrónico: dani12385@hotmail.com

Juan Roberto Calderón Maya. Doctor en Urbanismo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6584-8868> Correo electrónico: jrcalderonm@uaemex.mx

Recibido: 8 de septiembre de 2021

Aprobado: 5 de diciembre de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

En México, la gobernanza de las metrópolis se ha dirigido a promover procesos de reforma y cambio institucional, donde los diferentes sectores de la sociedad buscan relacionarse con el propósito de controlar y regular el funcionamiento del entorno urbano, a fin de obtener una responsabilidad común que resuelva problemas con métodos de coordinación intergubernamental. El objetivo de este artículo es analizar los componentes de gobernanza metropolitana que existen en México, destacando sus características principales y la forma en que operan, para identificar sus alcances en el marco del desarrollo de propuestas que mejoren la estructura de colaboración existente. El caso de estudio es la Zona Metropolitana de Toluca, considerada una de las ciudades más representativas en la implementación de estrategias de gobernanza. Para el análisis, se considera la revisión de las características de conformación de la metrópoli y una exploración de su problemática urbana; estableciendo las particularidades de la gobernanza metropolitana desarrolladas. Se concluye que existe una desarticulación entre los componentes revisados; desde lo jurídico no se esclarece el ámbito de actuación de los procesos de coordinación; con respecto al marco organizacional, se perciben estructuras débiles con poca injerencia en la toma de decisiones y el entendimiento de un proceso de construcción del desarrollo metropolitano; e instrumentos de financiamiento y planeación, con insuficiente articulación de estrategias dirigidas a resolver las dificultades de la metrópoli.

Palabras clave: capacidades institucionales, coordinación metropolitana, desarrollo urbano, gobernanza metropolitana, metropolización.

Governance and Metropolitan Development in Mexico: the Case of Toluca

Abstract

In Mexico, the governance of the metropolises has been aimed at promoting reforms and institutional change where the different sectors of society interact to control and regulate the functioning of the urban environment in order to obtain a shared responsibility that solves problems with intergovernmental coordination methods. This article aims to analyze the components of metropolitan governance in Mexico by highlighting their main characteristics and how they operate. We identify their scope in developing proposals that improve the existing collaboration structure. The case study covers the Metropolitan Area of Toluca, considered one of the most representative cities in implementing governance strategies. For the analysis, reviewing the characteristics of the metropolis and exploring its urban problems are considered by establishing the peculiarities of metropolitan governance developed. It is concluded that there is a disarticulation between the revised components. From the legal standpoint, the scope of action of the coordination processes is not clarified. Regarding the organizational framework, weak structures are perceived with little interference in decision-making and understanding of the construction process of metropolitan development, financing, and planning instruments. They also display an insufficient articulation of strategies to solve the metropolis's difficulties.

Keywords: Institutional capacities, metropolitan coordination, urban development, metropolitan governance, metropolization.

Governança e desenvolvimento metropolitano no México: o caso de Toluca

Resumo

No México, a governança das metrópoles vem sendo direcionada a promover processos de reforma e mudança institucional, em que os diferentes setores da sociedade buscam se relacionar com o objetivo de controlar e regularizar o funcionamento do ambiente urbano, para obter uma responsabilidade comum que resolva problemas com métodos de coordenação intergovernamental. O objetivo deste artigo é analisar os componentes de governança metropolitana que existem no México, com destaque para suas características principais e a forma em que operam, a fim de identificar seu escopo no âmbito do desenvolvimento de propostas que melhorem a estrutura de colaboração existente. O caso de estudo da Região Metropolitana de Toluca, considerada uma das cidades mais representativas na implementação de estratégias de governança. Para a análise, foi considerada a revisão das características de formação da metrópole e uma exploração de sua problemática urbana, a partir do estabelecimento das particularidades que foram desenvolvidas. Conclui-se que existe uma desarticulação entre os componentes revisados; a partir do jurídico, não é esclarecida a esfera de atuação dos processos de coordenação; a respeito do contexto organizacional, são percebidas estruturas fracas com pouca ingerência na tomada de decisões e no entendimento de um processo de construção do desenvolvimento metropolitano; instrumentos de financiamento e planejamento com insuficiente articulação de estratégias voltadas a resolver as dificuldades da metrópole.

Palavras-chave: Capacidades institucionais, coordenação metropolitana, desenvolvimento urbano, governança metropolitana, metropolização.

Introducción

En la actualidad, la gestión y gobernanza de las metrópolis se ha vuelto un tema estratégico para los países, no solo porque con estas se logran promover diversas actividades para satisfacer las necesidades de las personas; sino porque contribuye a mejorar la calidad y el estilo de vida de la población mediante la asignación de todo tipo de recursos administrativos; con la toma y ejecución de decisiones trascendentales para el desarrollo armónico de la ciudad; con la defensa de políticas públicas y programas necesarios para llevar a cabo la organización de la vida social; y a través de la obtención de la legitimidad política que se necesita para articular diversos intereses (Porras, 2016; Guzmán y Becerril, 2018).

En el contexto del fenómeno metropolitano en México, las pretensiones del sistema de gestión y gobernanza para estos entornos se dirigen a buscar altos estándares de coordinación intergubernamental, incentivando la colaboración de los gobiernos, los grupos organizados y los residentes de la metrópoli, que se asocian con el propósito de regular su comportamiento y el funcionamiento para el área en su conjunto (Girardo, 2020; Ramírez, 2012).

De esta forma, la gobernanza de las metrópolis implica generar una institucionalidad que se base en la responsabilidad común, y que resuelva problemas con un método de cooperación. En consecuencia, se vuelve estratégico el grado de desarrollo institucional para lograr controlar o regir los elementos organizacionales de los gobiernos que participan en esta y determina la división y especialización de los trabajos realizados para alcanzar objetivos e integrar características tangibles que promuevan el desarrollo.

Implementar este tipo de propuestas no es una tarea fácil y supone un reto para los gobiernos que interactúan en la gestión de las metrópolis, ya que se requiere considerar la dinámica y heterogeneidad estructural que conservan las zonas metropolitanas para orientar nuevas estrategias de gobierno; es decir, se configura un

nuevo paradigma gubernamental, en donde se trata de transformar las viejas estructuras organizacionales en una nueva forma de administración, donde las instituciones convencionales se vean replanteadas de acuerdo con las relaciones entre el Estado, la sociedad y los privados (Guzmán, 2019).

En el presente artículo, se realiza una reflexión de los componentes de gobernanza que existen en los espacios metropolitanos, identificando sus características principales y la forma en la que operan. Esto tiene el propósito de reconocer sus alcances y limitaciones en el marco del desarrollo institucional de los agentes gubernamentales que inciden en la gestión de la metrópoli, lo cual contribuye al desarrollo de propuestas y arreglos gubernamentales que permitan establecer una mejor estructura administrativa y de gestión.

El caso que se retoma es el de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), la cual además de ser considerada una de las metrópolis más pobladas del país, ocupando el quinto lugar a nivel nacional, ha propuesto desde su estructura institucional la aplicación de diversos mecanismos de gobernanza que promueven una coordinación a nivel metropolitano con mayor grado de integración y complementariedad.

Para realizar el análisis de la gobernanza metropolitana, el trabajo considera una propuesta metodológica basada en dos aspectos principales. En primer lugar, señala la importancia que tiene la reflexión de la gobernanza en el ámbito de gestión de las zonas metropolitanas, destacando las cualidades que se conservan en aspectos relacionados con el tratamiento de la aglomeración de personas; la identificación de diversas problemáticas urbanas que afectan a los conjuntos metropolitanos y el estado actual de los componentes de gobernanza metropolitana que existen en el país y que se describen en el marco de sus propiedades jurídicas, organizacionales e instrumentales (planeación y financiamiento).

Para lograr tal cometido, es necesario documentar la respuesta de coordinación metropolitana ante las condiciones de metropolización

existentes a nivel nacional, mostrando y reflexionando las características principales que conducen hacia este tipo de procesos. En el segundo término, se reconocen las características de conformación de la ZMT, así como su problemática urbana, con lo cual se destacan aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, las dificultades para la movilidad y accesibilidad de las personas y las deficiencias en la provisión de servicios e infraestructuras. Asimismo, se establecen los rasgos principales de la gobernanza metropolitana en la ciudad, enfatizando en sus elementos estructurales, alcances y limitaciones. Para ello, se realiza una revisión de dos escalas territoriales de aplicación, el entorno estatal y el municipal, revisando la aplicación de componentes jurídicos, como reglamentaciones generales (la constitución estatal y códigos administrativos), y el contenido de los bandos municipales. También se revisan las facultades y atribuciones que conservan los organismos que intervienen en los procesos de coordinación metropolitana y se reflexiona acerca de los atributos de los sistemas de planeación y financiamiento para el desarrollo de estrategias a esta escala.

La gobernanza en el marco del desarrollo metropolitano en México

El incremento de aglomeración de la población en espacios urbanos y la diversidad de actividades económicas, culturales y sociales que se desarrollan al interior de estos ha generado que las ciudades adquieran características complejas. Cada vez se vuelve más común percibir centros urbanos que se expanden y crecen, agrupando a otros de menor tamaño y ocupando con ello diversas demarcaciones. La relación entre centros urbanos y sus zonas periféricas es

una realidad que ha dado lugar a la conformación de metrópolis (Guzmán y Becerril, 2019).

Las ciudades metropolitanas son lugares que, por su crecimiento y expansión territorial, se convierten en zonas que rebasan los límites político-administrativos de las demarcaciones que la contienen (Cuervo, 2002; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu], 2020; Guzmán y Becerril, 2018). Se caracterizan por configurar un núcleo urbano central que mantiene una inercia funcional e intensidad de usos industriales, comerciales y de servicios; además de que reciben viajes provenientes de territorios periféricos que dependen de manera funcional del nodo central (Rincón, 2012; Guzmán y Becerril, 2019).

En México, el fenómeno de la metropolización mantiene una particular relevancia, ya que en este tipo de ciudades se concentra cerca del 63 % de la población nacional, con más de 75 millones de habitantes, distribuidos en 74 zonas metropolitanas (Sedatu, 2020; Guzmán y Becerril, 2019). Esto da cuenta de un país con una aptitud metropolitana importante, que dispone de más de la mitad de su población residiendo en estas áreas y con una tendencia a aumentar estas cifras.

Con la propensión de la población mexicana a residir y realizar todo tipo de actividades en estos espacios, también se ha identificado un estado de crisis que afecta a los habitantes de estas áreas, ya que se percibe un aumento de las condiciones de pobreza, desigualdad, segregación, insustentabilidad, baja productividad, y el incremento de las problemáticas urbanas (Arias, 2017)¹.

Las dificultades señaladas se presentan de esta forma porque en el país no se cuenta con una estructura gubernamental suficiente que se dedique a la gestión, gobernanza y planeación de metrópolis, y que integre las capacidades administrativas y técnico-operativas que den solución a las complicaciones que en ellas

1 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 equipamientos e infraestructura y problemas ambientales (Guzmán, 2019).

acontecen (Garrocho, 2013; Guzmán, 2019; Guzmán y Becerril, 2019).

La integración de un sistema institucional que se dedique a la gestión de espacios metropolitanos es un factor estratégico que debe ser considerado para mejorar las condiciones de desarrollo de las personas. A través de estos componentes se posibilitaría el control y asignación de todo tipo de recursos (principalmente administrativos), se permitiría tomar decisiones que tienen que ver con la convivencia ciudadana, serían el medio a través del cual se ejercerían las tareas del gobierno y se permitiría mantener ciertos niveles de legitimidad política (Cadena, 2004; Ziccardi, 2017).

Si se revisa el ámbito de la gestión y gobernanza metropolitana en México, se observa que la implementación de estrategias desde las estructuras gubernamentales para abordar dicha dimensión no se ha desarrollado íntegramente. Esto se evidencia en el reducido porcentaje de legislación que existe para facilitar la coordinación metropolitana, en la ausencia de organismos e instituciones que tienen injerencia en la toma de decisiones desde una perspectiva ejecutiva y en los insuficientes instrumentos que se han diseñado para promover el financiamiento y planeación de ciudades a esta escala, ya que estos todavía no muestran una forma adecuada de asumir el perfil de desarrollo metropolitano, por lo que se deja al margen de estrategias para el desarrollo municipal o bien estatal (Guzmán y Becerril, 2019).

Diversos autores coinciden en que uno de los principales esquemas para desarrollar mejores condiciones de bienestar y desarrollo en las metrópolis consiste en fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos, el sector privado y la sociedad, promoviendo una coordinación y asociación a través de lo que establece la gobernanza (Moreno, 2006; Iracheta, 2009; Pérez, 2013; Vélez, 2015; Venancio, 2016 y Guzmán, 2019).

La gobernanza metropolitana se ve como un proceso de reforma y cambio institucional. Este responde a los desafíos sociales para crear modelos dignos hacia la resolución de demandas y problemas comunes (Vélez, 2015). Esto significa que refiere a un nuevo paradigma gubernamental en donde se trata de transformar las estructuras institucionales tradicionales en nuevas formas de gobierno, en donde las pretensiones de un sistema de gestión se dirigen a buscar altos niveles de coordinación intergubernamental y que, a su vez, se enfoque en un proceso de asociación integral de los diversos sectores de la sociedad, promoviendo el control y regulación de su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto (Girardo, 2020; Ramírez, 2012). De esta forma, la gobernanza de las metrópolis implica generar una institucionalidad que se base en la responsabilidad común y que resuelva problemas con un método de cooperación.

Las capacidades institucionales a partir de la gobernanza metropolitana se construyen a partir de la combinación tanto de elementos políticos como técnico-administrativos. Con los políticos, se sustenta la apertura de canales que permiten una toma de decisiones mediante el establecimiento de reglas democráticas². Por su parte, con los técnico-administrativos, se crean nuevos sistemas institucionales que trascienden las reglas tradicionales de funcionamiento con el interés de resolver conflictos (Vélez, 2015).

De esta manera, se distingue que el perfil de gestión a través de la gobernanza metropolitana se concentra en al menos dos atributos relevantes: por una parte, los componentes que permiten la gestión y la forma en la que operan y se transforman en productos del gobierno; y por otra, el papel que tienen los actores y su influencia en los mecanismos de gestión y que realizan todo tipo de arreglos y negociaciones para llevar a cabo su labor. El presente trabajo privilegia el

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

análisis del comportamiento de los componentes de gestión involucrados en las metrópolis (marco jurídico, marco organizacional e instrumentos de planeación y financiamiento), pues se identifica que, desde estos, se genera el punto de partida para promover un ambiente de cambio o reforma institucional y se determina el umbral de actuación de la gestión.

Un aspecto que destaca en cuanto al esquema de gestión y gobernanza metropolitana en México es que se ha materializado a partir de lo que se denomina intermunicipalidad, la cual hace referencia a una coordinación voluntaria, que tiene como principio básico la asociación entre municipios o ámbitos de gobierno para realizar una o varias actividades con base en un arreglo formal (Carrera, 2005; Vélez, 2015).

Para complementar las acciones de la coordinación intermunicipal orientadas a un esquema de gobernanza metropolitana, al interior de algunas metrópolis se han conformado estrategias que proponen hacer más eficientes los procesos de coordinación y se destacan aspectos como: la generación de estructuras organizacionales que ofrecen diversos servicios públicos y procesos de asociación metropolitana, las cuales conservan diversas jerarquías, partiendo desde la conformación de Consejos, Coordinaciones o Comisiones metropolitanas. Estas últimas se encargan de la asociación de algunos asuntos a esta escala hasta la incorporación de estructuras que evalúan y realizan procesos de planeación de las condiciones de desarrollo a través de Observatorios Urbanos e Institutos de Planeación (Guzmán, 2019; Guzmán y Becerril, 2019).

Entre los instrumentos de gestión que existen para complementar el ámbito de atención de la gestión y gobernanza de las metrópolis, se distingue la conformación del *fondo metropolitano* federal, el cual promueve el financiamiento de algunas acciones con lo cual incentiva la competitividad económica y las capacidades productivas, así como realizar proyectos

encaminados a generar una consolidación urbana (Iracheta e Iracheta, 2014; Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2018)³.

Aún con los elementos señalados en torno a los procesos de intermunicipalidad y coordinación metropolitana, todavía se considera que no existen los elementos suficientes para establecer un esquema de gobernanza con un grado elevado de composición y que reconozca las necesidades gubernamentales integrales de las metrópolis. Esto es consecuencia de que los procesos de coordinación se manejan de forma voluntaria, quedando como estrategias a las que los gobiernos o los actores involucrados no acceden de forma habitual.

Existen casos como el de la ZMT que reconocen avances considerados sobresalientes en la implementación de propuestas operativas para este ámbito. Para mencionar algunos elementos, se encuentran que: se distingue que ha tratado de implementar un enfoque el cual aborde en su conjunto a la metrópoli, destacando elementos desde lo jurídico, estrategias de planeación y marcos organizacionales. Si bien, todavía no muestran los resultados que se esperan de un entorno de gestión con una orientación hacia la gobernanza, se distingue una propuesta que tiene avances relevantes.

Alcances y limitaciones de los componentes de gobernanza metropolitana en Toluca

La ZMT se localiza en la región centro del país, ubicada al interior del Estado de México, conserva una estrecha relación con la capital mexicana (Ciudad de México) y con ciudades como Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Cuautla, Tulancingo y Tula, mismas que conforman el fenómeno megalopolitano del centro del país.

En el contexto nacional, la ZMT representa la quinta concentración urbana más grande del país, con aproximadamente 2 537 000

3 En la actualidad, el Fondo Metropolitano ya no existe, pero se reconoce como un instrumento de financiamiento que aportaba elementos de gestión sobresalientes en el desarrollo de estrategias metropolitanas.

habitantes para el 2020 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2020). Está integrada por 22 entidades municipales que incluyen a la capital del Estado de México (Toluca)⁴. Se distingue por conservar una considerable diversidad de actividades comerciales, de servicios y político-administrativas; además de considerarse un centro de desarrollo regional para población local y estatal (Gaspar, 2009; Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol] y Consejo Nacional de Población [Conapo], 2012; González, 2006; Guzmán y Becerril, 2019).

La configuración de Toluca como zona metropolitana se considera relativamente joven, pues se reconoce que fue en 1990 cuando se logró su proceso de consolidación, fecha en la cual incorporó siete municipios conurbados. A partir de esa década, se desarrolló un proceso acelerado de urbanización marcado por una gran dinámica en las actividades industriales y de producción, la incorporación de infraestructuras de comunicación, actividades comerciales y la conformación de nuevos espacios residenciales. Desde este contexto y de la ausencia de actividades de gestión para toda la metrópoli, se generan diversas condiciones conflictivas para el funcionamiento de la ciudad que todavía no son resueltas.

Entre las problemáticas urbanas de carácter metropolitano que se distinguen en su interior, destacan las relacionadas con el ordenamiento metropolitano, dificultades con la movilidad y accesibilidad de las personas y bienes, y deficiencias con la provisión de servicios e infraestructuras (Guzmán y Becerril, 2019).

Desde el aspecto del ordenamiento metropolitano, se observan deficiencias en la regulación y distribución de los usos y aprovechamientos de suelo, debido a que se aprecia que la metrópoli no ha conservado un crecimiento urbano homogéneo en los municipios que la contienen. Esto se refleja en el inadecuado acceso a los

servicios públicos y en la segregación socioespacial de la población.

Con respecto a las complicaciones de accesibilidad y movilidad, se identifican serias carencias en la estructura vial porque no se encuentra debidamente interconectada, dificultando la relación y comunicación de los municipios metropolitanos. Adicionalmente, se detectan conflictos con el transporte público, principalmente en lo que concierne a problemas con la calidad del servicio, el diseño del sistema de rutas y la gestión de este (Guzmán y Becerril, 2019).

Asimismo, existen dificultades con el suministro de servicios básicos porque la metrópoli no cumple con un estándar adecuado de cobertura, disponibilidad, dotación y distribución de estos, lo cual genera que algunos municipios (como Metepec, Toluca y San Mateo Atenco, ubicados en la parte sur de la metrópoli) obtengan un mayor porcentaje de satisfacción de sus necesidades en contraste con otros (como Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec ubicados al norte), en donde se observan mayores niveles de rezago. A esto se suma, que son insuficientes los proyectos de infraestructura que se desarrollan para todo el conjunto metropolitano, existen diferencias relevantes en los procesos de inversión en las obras públicas que realiza cada uno de los municipios conurbados (Garrocho, 2013; Conapo, 2015).

Para atender dichas complicaciones, tanto el gobierno estatal como los municipales han conformado diversos componentes que les permiten incorporar estrategias innovadoras en su configuración estructural para tratar de mejorar la calidad de vida de la población. Aunque se observa que estas estrategias no han alcanzado los patrones deseados hasta el momento, se distingue que son parte de una forma diferente de asumir la gobernanza metropolitana con relación a las estrategias implementadas en el país, pues se observa que se trata de desarrollar

4 Los municipios que integran a la ZMT son los siguientes: Toluca, Xalatlaco, Xonacatlán, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Atenco, Rayón, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Tianguistenco y Zinacantepec.

una perspectiva integral para realizar procesos de coordinación más eficaces con repercusiones en lo jurídico, el marco organizacional y en los instrumentos de planeación y financiamiento (Guzmán y Becerril, 2019).

Desde el ámbito jurídico, en lo referente al Gobierno del Estado de México (GEM), se reconocen diversas reglamentaciones que establecen la posibilidad de llevar a cabo procesos de coordinación metropolitana. A través de la Constitución Política del Estado y del Código Administrativo (en su Libro V), se establece la oportunidad para que los municipios participen en la planeación integral de las zonas metropolitanas y la posibilidad de asociación de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos cuando así lo consideren conveniente (GEM, 2014; 2021)⁵.

Desde el punto de vista de la legislación estatal, el tema de la gestión y gobernanza metropolitana se aborda promoviendo la coordinación de instancias gubernamentales en materia de prestación de servicios y en la planificación, programación y ejecución de acciones que conservan una perspectiva metropolitana; apoyándose en la conformación de comisiones que facilitan la obtención de recursos administrativos para la ejecución de proyectos (Guzmán y Becerril, 2019).

Sin embargo, la legislación estatal deja ver que todavía no existe una obligatoriedad en el proceso, solo se delimita a la promoción, o bien al apoyo de algunas acciones que facilitan la asociación entre municipios, sin que exista una directriz trazada para implementar estrategias y proyectos; es decir, se trata de una estrategia que reconoce la importancia de realizar acciones de coordinación, pero deja a un criterio discrecional la colaboración de cada una de las entidades que pertenecen a la metrópoli, promoviendo una debilidad estructural relevante en este tipo de procesos.

Por su parte, en el ámbito municipal, el aspecto *jurídico* se evidencia desde la perspectiva

que asumen los bandos municipales de las 22 demarcaciones que contienen a la metrópoli. En estos, se observa que la mayoría de los municipios establecen que para que exista un mejor ejercicio de sus funciones se debe contemplar una visión metropolitana que les ayude a resolver problemas comunes. Esta perspectiva se asume distinguiendo la posibilidad de un proceso de coordinación entre municipios y entre los diferentes órdenes de gobierno; participación con organismos que promueven la gestión metropolitana y que proponen materias específicas para la generación de convenios, programas, planes y acciones gubernamentales; la colaboración en la formulación de sistemas de financiamiento; y el incentivo de la participación ciudadana en acciones gubernamentales de índole metropolitano.

La principal dificultad que se distingue con este planteamiento es que, igual que en el caso del gobierno estatal, estas actividades y procesos de colaboración solo se distinguen en el umbral de una posible coordinación para realizar las actividades, de modo que se dejan de lado la obligatoriedad de estos procesos para el desarrollo de la metrópoli y con ello pierde toda propiedad ejecutiva.

Un aspecto para destacar entre la mayor parte de los municipios (64 % de estos) es la posibilidad de auxiliarse de Comisiones, Consejos, Comités, Direcciones, Unidades de Apoyo y Organizaciones sociales representativas para el desempeño de funciones en materia metropolitana. En este tipo de propuestas destacan municipios como: Toluca, Metepec, Otzolotepec y Tenango de Valle.

Algunas demarcaciones (36 % de los municipios) prestan atención a apoyar mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades federales y estatales, así como a la atención de la problemática común dentro de la ZMT. Entre ellos destacan: Toluca, Metepec y Zinacantan que también participan en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana.

5 También se indica que, en la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para la conformación de comisiones al interior de este, en las que concurren y participen con apego a las leyes a las que se refiera (GEM, 2021; Guzmán y Becerril, 2019).

Algo relevante a señalar es que existen municipios que no incluyen ningún aspecto relacionado con la gestión de la metrópoli. Tal es el caso de Almoloya de Juárez y Tianguistenco, los cuales dentro de sus bandos no mencionan ninguna posibilidad de realizar procesos de coordinación metropolitana o alguna acción vinculada a este tipo de procesos.

De acuerdo con lo referido, se observa que existe poca claridad para entender lo que requiere un sistema de gestión y gobernanza metropolitana por parte de los municipios. Aunque hay varias acciones que inducen a crear organismos, promover la coordinación intergubernamental, facilitar la planeación metropolitana, promover la suscripción de convenios o participar en los órganos de coordinación con la participación social, el número de municipios que considera estos atributos de manera integral es muy reducido.

En síntesis, se afirma que el fenómeno metropolitano está reconocido en algunos ordenamientos —sobre todo del ámbito estatal—, pero no existe claridad para establecer las atribuciones de carácter metropolitano. Solo se establece la posibilidad de asociación desde una perspectiva voluntarista y se reconocen algunas facultades que podrían regularse en el ámbito del desarrollo urbano y la planeación, sin que se logren establecer directrices claras para vincularse con otros componentes de gestión, sobre todo con los organismos creados para esta.

De acuerdo con el *marco organizacional*, desde la perspectiva del gobierno estatal, la mayor parte de las funciones y acciones que se realizan a nivel metropolitano las promueve la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México (Seduoem), quien tiene como 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.

La Seduoem, por medio de la Dirección General de Proyectos y Coordinación Metropolitana (DGPCM), contempla los siguientes

asuntos que tienen que ver con la gestión metropolitana: participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano; ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos federal, de la Ciudad de México, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados; promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas; coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas que los programas y acciones de estas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) a través de un enfoque metropolitano; coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia; promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal cuando así se convenga con los municipios involucrados; asesorar a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano; y fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos.

Como se observa, la Seduoem conserva atribuciones en materia de coordinación metropolitana que no solo se vinculan a cuestiones de asociación, sino también a otras materias como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos, las obras públicas y la vivienda. Asimismo, se amplían el número de actores que participan en los procesos de coordinación metropolitana, además de las dependencias gubernamentales estatales y municipales, se incorporan los organismos auxiliares, fideicomisos públicos y la participación ciudadana.

Si bien podría pensarse que complementar estas facultades y actores en el esquema de

gestión metropolitana tiene el potencial de convertirse en un atributo que incremente las posibilidades de mejorar el desarrollo metropolitano de la ZMT, se presenta la situación de asumir algunos riesgos al combinar varias materias a realizar por una sola instancia gubernamental. Esto significa que el tema de la coordinación metropolitana podría pasar a segundo término y no desarrollarse de la mejor manera, pues no se consideraría una actividad prioritaria. Esta aseveración cobra sentido si se distingue que, en su mayoría, las actividades que potencialmente realiza la Secretaría en materia de coordinación asumen una perspectiva consultiva en decrecimiento de su

capacidad ejecutiva; en consecuencia, al no contar con una obligatoriedad para ser consideradas, pueden ser o no consideradas para el desarrollo de diversas actividades y acciones por parte de esta dependencia.

Por otra parte, en el ámbito municipal son pocos los ayuntamientos que contemplan dentro de su estructura gubernamental alguna dependencia o área encargada de asuntos metropolitanos, tan solo el 32 % de estos tratan de incorporar esta perspectiva en el umbral de actividades de sus organismos y, en la mayoría de los casos, a otras actividades gubernamentales que realizan los ayuntamientos (tabla 1).

Tabla 1. Organismos municipales orientados a la gestión metropolitana en la ZMT

Municipio	Dependencia
Tianguistenco	Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano
Metztepec	Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano
Ocoyoacac	Jefatura de Asuntos Jurídicos y Metropolitanos
Rayón	Dirección de Desarrollo Urbano, Catastro y Asuntos Metropolitanos
San Mateo Atenco	Dirección de Desarrollo Urbano, Metropolitano y Medio Ambiente
Zinacantepec	Dirección de Desarrollo Metropolitano
Toluca	Dirección de Desarrollo Urbano: Unidad de Coordinación Metropolitana

Fuente. Elaboración propia con base en las estructuras orgánicas municipales de los municipios de la ZMT.

Entre las atribuciones que se destacan por parte de estos organismos se encuentran: 1) promover, coordinar y evaluar los compromisos metropolitanos previstos en los planes municipales de desarrollo (municipio de Metepec); 2) fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano (municipios de Ocoyoacac y Tianguistenco); 3) vigilar los aprovechamientos de los usos del suelo y el inventario de bienes inmuebles del catastro (municipio de Rayón); 4) planear, coordinar e instrumentar el desarrollo urbano y vivienda (municipio de San Mateo Atenco); y 5) proponer estrategias para la coordinación e

integración intermunicipal en los asuntos metropolitanos (municipio de Zinacantepec).

Algo a destacar con respecto a los organismos creados a nivel municipal para atender cuestiones metropolitanas es que tan solo uno de los seis municipios identificados conserva una dependencia que se dedica a la coordinación metropolitana de manera directa (Zinacantepec). Los otros seis combinan esta actividad con otras acciones en diversas materias. Esta condición, y la ausencia de organismos por parte de los demás municipios que integran la metrópoli (15 municipios), genera que no exista una forma de ejecutar y llevar a cabo la gestión metropolitana y que tampoco se perciba una

comprensión de las necesidades que demanda el fenómeno.

Como se observa, el planteamiento de las entidades municipales conserva limitaciones relevantes, ya que no cuenta con una perspectiva que les permita entender las necesidades de un proyecto de desarrollo metropolitano. Si bien es un esfuerzo por tratar de integrar esta condición, el reducido número de municipios que lo contemplan y la vinculación con otras áreas de trabajo, dificulta el desarrollar actividades de gestión más integrales.

Una figura que ha surgido en el marco organizacional como un esfuerzo conjunto entre los gobiernos municipales y el estatal, es la del *Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana de Toluca*, el cual plantea coordinar y ejecutar las acciones que resuelvan los problemas comunes que presentan los municipios de la zona metropolitana (Iracheta, 2009)⁶.

En el *Consejo* participa el gobernador del estado y los titulares de las dependencias del poder ejecutivo estatal, en conjunto con los representantes de los municipios participantes (generalmente sus presidentes), los cuales forman grupos de trabajo en diversas materias, apoyando su actividad con un cuerpo consultivo (GEM, 2014)⁷.

Lo que se distingue con relación al Consejo Ejecutivo es que, aunque se busca la relación intergubernamental de los diferentes órdenes de gobierno de la metrópoli, estos tienen la libertad de participar o no en los procesos de coordinación metropolitana, asumiendo un criterio voluntarista. También se reconoce que, al igual que en el caso de la Seduoem, las acciones y proyectos que se pretenden realizar a través de esta figura todavía no alcanzan a tener una expresión ejecutiva en el entorno de gestión de la metrópoli, de forma que quedan solo como

sugerencias o bien evaluaciones de algunas actividades o proyectos.

De esta forma, se afirma que las estructuras y organismos creados para llevar a cabo la gestión y gobernanza metropolitana de la ZMT, tanto por el gobierno estatal como los gobiernos municipales, todavía no cuentan con los insumos suficientes para promover una coordinación metropolitana integral. Son escasos los municipios que contemplan una dependencia u organismo que se vincule al tema metropolitano, identificando una función poco clara, sin dejar de reconocer que esta se asocia a otras áreas, como el desarrollo económico, el desarrollo urbano, la obra pública y los servicios públicos, lo cual no permite especificar el marco de actuación de la escala metropolitana.

Con relación a los *instrumentos de gestión*, la forma de financiamiento que tienen las metrópolis para llevar a cabo acciones públicas tiene lugar por medio del *Fondo Metropolitano Federal*. La ZMT ha participado en la asignación de recursos por parte de esta fuente de financiamiento a partir de 2010. Se observa que desde el comienzo de la obtención de recursos, la ZMT ha incrementado la asignación de los mismos y ha pasado de 111 millones de pesos en 2010 a 130 millones en el 2017; aunque se percibe que este no ha sido su mayor ingreso, pues en años como 2015 o 2016 había alcanzado 418 millones de pesos, lo cual puede deberse a que, de manera general, los recursos del Fondo Metropolitano han disminuido para el 2017, tan solo en el año anterior se contaba con casi siete mil millones más que lo que se asignó para ese año.

Los recursos del Fondo se destinan a seis tipos de acciones o proyectos que se estipulan en los lineamientos de operación de este: 1) la elaboración de planes y programas; 2) la elaboración de proyectos ejecutivos; 3) la inversión en infraestructura y equipamiento;

6 Los temas 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 e identidad mexicana (Iracheta 2009).

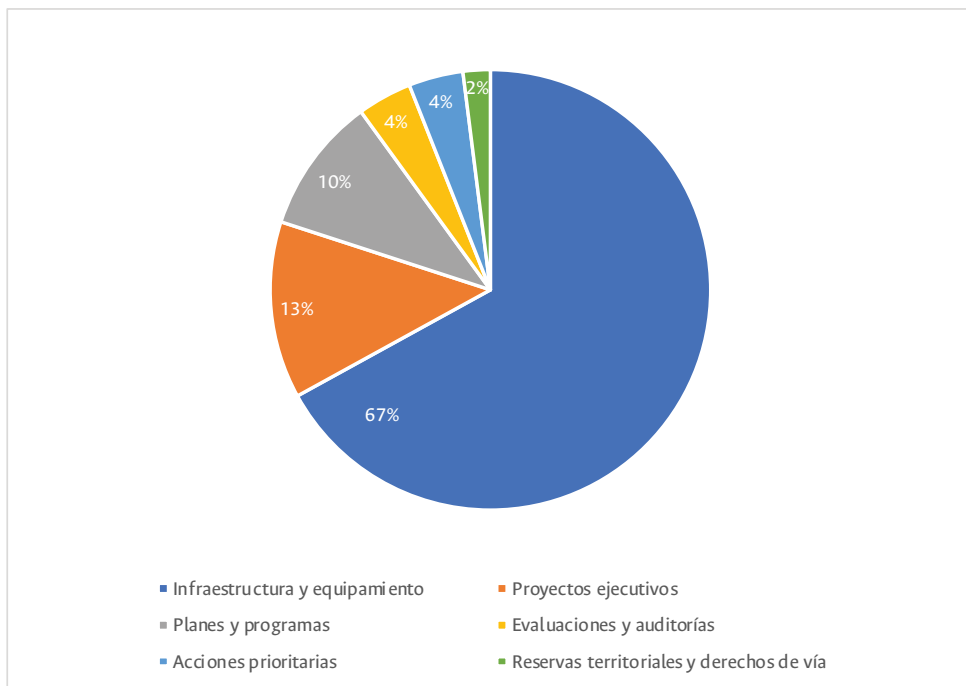
7 Los cuerpos consultivos están formados por comisiones municipales, estos tienen el objetivo de ser el mecanismo de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno estatal y municipal, para la atención de los asuntos temáticos (GEM, 2014).

4) el desarrollo de acciones prioritarias; 5) la adquisición de reservas territoriales y derechos de vía y 6) la realización de evaluaciones y auditorías (SHCP, 2018).

De los seis tipos de acciones en los que se aplica el Fondo, la que tiene mayor número de proyectos realizados es la referente a la inversión en infraestructura y el equipamiento, la cual ha logrado concentrar el 67 % del total de los

proyectos realizados con este recurso. Principalmente se han destinado a obras y proyectos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura vial e hidráulica. También se reconoce que el recurso se ha dirigido a realizar proyectos ejecutivos y el desarrollo de acciones prioritarias con el 13 y 10 % respectivamente, apoyando principalmente la ejecución de proyectos relacionados con la infraestructura hidráulica (figura 1).

Figura 1. Distribución porcentual de los proyectos realizados con el Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente. Elaboración propia con base en Sedesol y Conapo (2012).

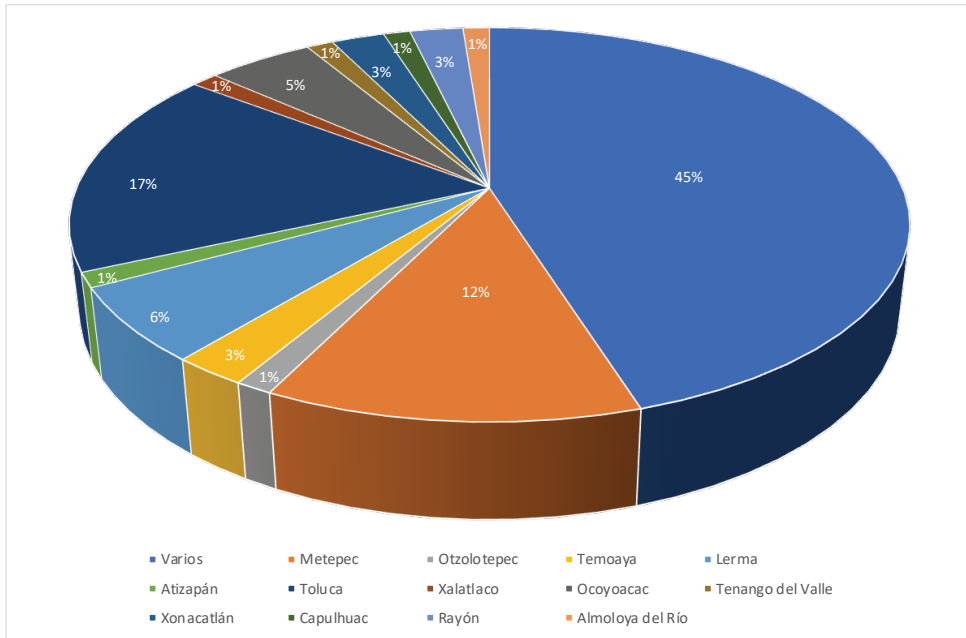
Asimismo, se distingue que, de los 22 municipios que conforman la zona metropolitana, solo 13 participan en la obtención de financiamiento por parte del Fondo. Los municipios que mayor porcentaje de proyectos han realizado con recursos del fondo son Toluca y Metepec con el 17 y 12 % respectivamente (figura 2).

Uno de los principales problemas que se percibe con el manejo de los recursos del Fondo es que los proyectos realizados en la metrópoli no corresponden a propósitos de carácter

metropolitano, sino más bien a acciones para el ámbito municipal, o bien estatal. En consecuencia, se establece que los recursos asignados no son empleados correctamente.

Es importante resaltar que la distribución de los recursos se designa en su mayoría a los municipios centrales de la metrópoli (Toluca y Metepec), que como ya se observó con anterioridad, conservan mayores capacidades jurídicas y organizacionales, lo cual facilita que dichos recursos se implementen en los municipios.

Figura 2. Distribución porcentual de participación municipal en la obtención de recursos del Fondo Metropolitano en la ZMT



Fuente. Elaboración propia con base en Sedesol y Conapo (2012).

Por su parte, con los *instrumentos de planeación* de la ZMT, si se revisan los planes de desarrollo urbano municipales, se observa que prácticamente en todos se hace referencia a alguna práctica relacionada con el desarrollo metropolitano. Principalmente, reconocen el participar en la coordinación intergubernamental en materia de ordenamiento territorial; la celebración de convenios de asociación municipal y de concesión para la prestación de servicios públicos y crear comisiones regionales para tratar asuntos de escala metropolitana (tabla 2).

Un aspecto para destacar sobre los planes de desarrollo municipales es que de los 14 rubros identificados, en donde se contemplan acciones para llevar a cabo la gestión metropolitana, existen municipios como Toluca, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Metepec que retoman la mayoría de los rubros. Esto se traduce en reconocer una coordinación metropolitana más integral. Caso contrario son los

municipios de Atizapán, Temoaya, Otzolotepec y Chapultepec que registran en menor porcentaje acciones para el desarrollo metropolitano (tabla 2).

Aunque se establecen algunos criterios que podrían impulsar la coordinación metropolitana, el problema de los planes municipales es que dejan poco clara la forma como pueden ser llevadas a cabo las acciones de coordinación. Asimismo, se percibe que la participación de los municipios se establece de manera voluntaria, sin que existan directrices sobre cómo hacerlo.

Se observa que existe una desarticulación en el sistema de planeación. Tanto las prioridades del gobierno del Estado como las de los municipios son diferenciadas. Aunque todas son estrategias de índole metropolitana, no se expresa con claridad la forma como serán logradas las metas y los objetivos planteados. Por lo tanto, no existen directrices bien definidas del desarrollo metropolitano.

Tabla 2. Contenido de los planes de desarrollo municipales de la ZMT

Contenido	No. de municipios
Propone acciones de diagnóstico y coordinación intergubernamental a escala metropolitana en materia de: movilidad y comunicaciones (transporte y vialidad), ambiente y recursos forestales, turismo, infraestructura, equipamiento, residuos sólidos, agua potable y saneamiento, estructura urbana, protección civil y seguridad pública.	16
Establece sujetarse y ser congruente con las disposiciones legales, los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos.	12
Propone realizar acciones de coordinación con autoridades de los gobiernos municipales, estatal y federal para la planeación, ejecución y difusión de programas, acciones, medidas y obras intermunicipales para el desarrollo regional y metropolitano, incluyendo la vinculación institucional con organizaciones públicas, privadas y organizaciones civiles.	12
Plantea acceder, con base en la autonomía municipal, a un proceso de metropolización en un marco de cooperación intergubernamental, celebrando convenios de colaboración.	10
Promueve el desarrollo de las actividades culturales, comerciales, de servicios e industriales en la zona metropolitana.	8
Consolida el papel municipal dentro del Sistema Urbano de la Zona Metropolitana de Toluca, a través de la especialización en actividades secundarias, comerciales y de servicios de cobertura regional.	5
Estipula la participación en la creación de un Fondo Metropolitano (financiamiento) para la ejecución y obras.	3
Promueve consolidar la estructuración del territorio, mediante centros y subcentros regionales y metropolitanos.	3
Estipula la integración de un sistema y agenda de servicios y asuntos metropolitanos.	2
Revisa la aplicación del Plan Regional Metropolitano de Toluca.	2
Plantea evitar el proceso de conurbación física de la Zona Metropolitana de Toluca y de la Ciudad de México.	1
Implementa una política de control y crecimiento urbano-metropolitano.	1

Fuente. Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Urbano de los veintidós municipios de la Zona Metropolitana de Toluca.

Nota: La composición de la columna de contenido extrae rasgos generales del contenido de los planes, es decir, no necesariamente están mencionados explícitamente como se encuentran en estos instrumentos.

En síntesis, la gestión y gobernanza 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 esquema 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, aunque desvinculado a las demandas del desarrollo y con la incorporación de los planes se identifican problemáticas específicas que afectan todo el entorno. No obstante, aún no se visualiza una clara figura de gestión para los asuntos urbanos de la metrópoli.

Tanto la problemática urbana detectada como las formas en las cuales se ha tratado de dar respuesta para solucionar las dificultades detectadas por los gobiernos estatal y municipales, todavía no se encuentra un punto de equilibrio para ser abordados desde un sistema de gestión que promueva la complementariedad y la coordinación intergubernamental. De este modo, es necesario replantear la forma como se ha practicado la gestión de manera que permita lograr articular de forma más adecuada cada uno de los componentes que se han reflexionado. El establecimiento del aparato normativo no solo debe reconocer a la gestión de las metrópolis como un problema a solucionar, sino más bien, como una dimensión administrativa que requiere una regulación específica. Los organismos creados para la gestión deben contar con un alto grado de coordinación y asociación, además de contemplar los diversos actores que participan en la gestión de todo el entorno metropolitano. Los instrumentos deben ser acordes a las necesidades específicas de la metrópoli, estableciendo la posibilidad de realizar proyectos concretos en el ámbito donde más se requiera.

Conclusiones

Una de las principales reflexiones, que se establecen a partir de la revisión realizada, es que en México la situación de atender e impulsar el desarrollo metropolitano ha adquirido un nivel relevante en la agenda de política pública del país. Buscar estrategias que impulsen una renovación de las actividades de gestión de estos espacios, es una de las tareas principales en la cual deben trabajar los gobiernos, los grupos privados y la sociedad.

Desde el punto de vista del marco normativo, las metrópolis se reconocen como una problemática, más no como una unidad político-administrativa que requiere una regulación especial. Aunque se cuenta con leyes que comienzan a considerar una perspectiva más integral de lo que puede considerarse un sistema de gobernanza metropolitana, se reconoce la

voluntariedad de las entidades gubernamentales para asociarse o coordinarse, sin que exista algún incentivo u obligatoriedad que les permita llevar a cabo dicha asociación.

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

Por su parte, las organizaciones creadas para atender las necesidades de este tipo de ciudades solo asumen un perfil para promover, proponer y coordinar algunos asuntos. Por este motivo, quedan únicamente como organismos consultivos y no ejecutivos como sería deseable. Esto limita la posibilidad de crear proyectos integrales y específicos para estos lugares.

Con relación a los instrumentos de gestión, se aprecia que 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 se abordan en los planes de desarrollo, además de que los recursos del Fondo Metropolitano se utilizan para cubrir las necesidades de otros ámbitos de gobierno (estatal y municipal). Se puede decir que en México no se cuenta todavía con los elementos suficientes que promuevan la coordinación y asociación entre los distintos componentes de las metrópolis y esto ocurre porque el tema metropolitano no se reconoce en sus dimensiones jurídicas, administrativas, geográficas y políticas, y tampoco se proponen herramientas e instrumentos específicos para su tratamiento.

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 el reflejo y el esfuerzo conjunto de todos los que hacen y son parte de estos espacios. Esto 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.

La reflexión realizada en este trabajo deja ver que en México se tiene una concepción limitada del fenómeno metropolitano, ya que todavía son insuficientes las formas de organización y los instrumentos que se han desarrollado para abordar desde diferentes ámbitos el tema metropolitano. Es importante asumir nuevas formas para lograr una gobernanza efectiva de las ciudades metropolitanas, los componentes presentados en este trabajo pueden ser un referente para empezar a concebir una propuesta que se dirija una forma integral y diferente de gestionar las metrópolis, promoviendo un cambio estructural significativo en las formas de gobierno tradicionales.

Referencias

- Arias, R. (2017). Estudio introductorio. Gobernanza metropolitana y federalismo en México. En R. Arias (coord.), *Gobernanza metropolitana y federalismo en México* (pp. 9-32). Colegio de Jalisco A. C.
- Cadena, C. (2004). Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio. *Ciencia Ergo Sum, Revista Científica Multidisciplinaria de prospectiva*, 11(1), 95-104. <http://www.redalyc.org/pdf/104/10411112.pdf>
- Carrera, A. (octubre de 2005). *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*. X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8684/6408-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2015). *Índice de Marginación*. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion
- Cuervo, L. (2002). Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990. En A. Orellana (coord.), *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado, una mirada a Europa y América Latina* (pp. 315-345). Instituto de Estudios Territoriales.
- Garrocho, C. (2013). *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*. Colegio Mexiquense A. C. y Consejo Nacional de Población.
- Gaspar, N. (2009). *Perfil socioeconómico-territorial de los nodos comerciales ubicados en los municipios de Toluca, Metepec y Lerma 1990-2008*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Girardo, C. (2020). Introducción. El municipio y las políticas públicas para impulsar el desarrollo local/territorial. En C. Girardo (coord.), *Políticas públicas para el desarrollo municipal* (pp. 9-15). Colegio Mexiquense A. C.
- Gobierno del Estado de México (GEM). (2014). *Secretaría de Desarrollo Metropolitano, funciones*. <http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/index.htm>
- Gobierno del Estado de México (GEM). (22 de junio de 2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/842>.
- 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). Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Guzmán, P. (2019). *Gestión y gobernanza en el desarrollo metropolitano de Toluca 2011-2018*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma del Estado de México, México.

- Guzmán P. y Becerril T. (2018). La gestión metropolitana en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Toluca. En R. Rosales, A. Mercado, A. Sánchez, D. Amparo y C. Venegas, *Teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C. <http://ru.iiiec.unam.mx/3764/1/136-Guzm%C3%A1n-Becerril.pdf>
- Guzmán P. y Becerril T. (2019). La gestión metropolitana en México. Una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales: el caso de la Zona Metropolitana de Toluca. En V. Hernández y R. Ramírez, *Estudios urbanos en la confluencia de la compleja interdisciplinarietà* (pp. 167-204). Universidad Autónoma de la Ciudad Juárez. <https://elibros.uacj.mx/omp/index.php/publicaciones/catalog/download/144/127/836-1?inline=1>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2020). *Censo de población y vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. Colegio Mexiquense A. C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Iracheta, A. e Iracheta, J. (2014). *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Colegio Mexiquense A. C., Centro CLEAR para América Latina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco Interamericano de Desarrollo y Centro EURE.
- Moreno, S. (2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (9). <http://centro.paot.org.mx/documentos/cesop/gestion.pdf>
- Pérez, D. (2013). *Las zonas metropolitanas de México estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza, propuestas, límites y perspectivas*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ramírez, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-520. <https://doi.org/10.24201/edu.v27i2.1420>
- Rincón, C. (2012). La metrópolis en la historia: apuntes para la comprensión del hábitat metropolitano contemporáneo. *Arquetipo*, (2), 55-70. <https://revistas.ucp.edu.co/index.php/arquetipo/article/view/1098/1072>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2020). *Manual y caja de herramientas de gobernanza metropolitana*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/manual-y-caja-de-herramientas-de-gobernanza>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Consejo Nacional de Población (Conapo). (2012). *Catálogo: Sistema Urbano Nacional 2012*. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Partes_I_a_V_Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). *Lineamientos de operación del Fondo Metropolitano*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018.
- Vélez, A. (2015). *Gestión pública y gobernanza en el desarrollo metropolitano. El caso del Estado de México 2002-2013*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- Venancio, A. (2016). *Planificación y gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Un análisis desde la gobernanza, 2005-2012*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- Ziccardi, A. (2017). Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana. En A. Ziccardi y D. Cravacuore, *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 13-30). Universidad Nacional Autónoma de México.