



Revista de Estudios Regionales

ISSN: 0213-7585

rer@uma.es

Universidades Públicas de Andalucía  
España

Flores, Arturo Venancio; Iracheta Cenecorta, Alfonso  
Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la  
Zona Metropolitana del Valle de Toluca  
Revista de Estudios Regionales, núm. 102, enero-abril, 2015, pp. 91-118  
Universidades Públicas de Andalucía  
Málaga, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75539637003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# **REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES**

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2015



# 102

## **SUMARIO**

### *Artículos*

**Manuel Rivera Mateos.** El tratamiento de las actividades de turismo activo en los instrumentos de planificación ambiental de los parques naturales andaluces

**Francisco Javier Pereda Pérez, Francisco González Santa Cruz y Tomás López-Guzmán.** Una aproximación a las habilidades directivas. Perspectiva desde la administración autonómica en la provincia de Córdoba (España)

**Arturo Venancio Flores y Alfonso Iracheta Cenecorta.** Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca

**Ignacio Tomás Trucco.** Las escalas y el objeto de las ciencias regionales. Una indagación sobre sus relaciones y fundamentos

**José Manuel Cortés Martín.** Denominaciones de origen y derecho de la competencia

**Alberto Vaquero García y Francisco Jesús Ferreiro Seoane.** Experiencias regionales en viveros de empresas

**Remedios Ramón Dangla.** El tardío nacimiento de las Cajas de Ahorro Castellano-Manchegas y el desarrollo regional (1955-1991)

*Reseñas y Reseñas Bibliográficas*

*Documentación*

*Texto*

# **Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca<sup>1</sup>**

## ***Metropolitan governance as a strategy for planning and managing development of the Metropolitan Area of the Valley of Toluca***

**Arturo Venancio Flores**

**Alfonso Iracheta Cenecorta**

**Universidad Autónoma del Estado de México**

Recibido, Julio de 2013; Versión final aceptada, Noviembre de 2013.

PALABRAS CLAVES: Metropolización, Planificación y gestión, Desarrollo metropolitano, Gobernanza metropolitana y Actores metropolitanos.

KEYWORDS: Metropolization, Plan and manage, Metropolitan development, Metropolitan governance, Metropolitan actors.

Clasificación JEL: O2, R5

### RESUMEN:

El trabajo tiene como objetivo analizar formas en las que el modelo de gobernanza puede mejorar las condiciones de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Para ello se han analizado instituciones políticas sobre lo metropolitano en México, situación que pone de manifiesto la crisis de la ZMVT en las dimensiones económica, social y ambiental, de modo que afrontarla ya no es sólo responsabilidad del Estado, lo que plantea nuevos retos en materia de gobernanza por la necesaria inclusión de los actores sociales en las decisiones sobre el desarrollo metropolitano y por lo tanto una Reforma del Estado. Si bien desde 1970 se presenta la metropolización, es hasta el 2005 que como respuesta metropolitana se implementa el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT), se centra en las dificultades de coordinación entre los actores que conforman un tipo distintivo de espacio urbano como es la zona metropolitana, sin embargo, no ha logrado una visión integrada de desarrollo, quedándose su planificación y gestión en la voluntad política.

1 Este trabajo forma parte del proyecto de investigación doctoral que se realiza dentro del programa de Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio Mexiquense, A. C.

## SUMMARY:

Governance, as a new form of government, does not imply the creation of new territorial political-administrative jurisdictions, i.e. it does not imply for the Metropolitan Area of the Valley of Toluca (ZMVT) a constitutionally-recognized fourth territorial scope of government (metropolitan government). It involves addressing ways to institutionalize coordination, not only between different levels of government, but with the incorporation of social and private figures that will collectively form the plans and programs. The aim of this paper is to analyze ways in which the governance model can improve the coordination between metropolitan actors to plan and manage the development of the ZMVT.

Planning and management are commonly conceived by the government as two unrelated tasks. Planning is considered to be useful for filling the political and administrative record for the benefit of immediate federal investments and, while management is useful for immediately increasing tax collection by applying rights in handing out permits, whereby sustainable metropolitanization and social participation are in the background.

The metropolitan phenomenon arose in Mexico in 1940, but it was not until the 1970s that urban, and not metropolitan, planning was regulated; this left uncertainty regarding the functions of metropolitan actors. The lack of coordination between them has thrown the metropolitan area into a crisis on at least three significant dimensions: economic, social and environmental. This has been found by analyzing political institutions in urban and metropolitan areas in Mexico, where the weak role of the State in planning and management is limited and mainly normative.

While since 1970 the Metropolitan Area of the Valley of Toluca has shown development based on industrialization and the a set of diversified services of regional impact, it was not until 2005 that the Executive Board of Metropolitan Coordination in the Valley of Toluca (CECMVT) emerged as a metropolitan response, focusing on the difficulties of coordination between metropolitan actors, but has failed to form an integrated vision of metropolitan development, leaving its action in the political will.

The analysis methodology presented in this article is derived from the ratio of two phenomena: the first one is the role of the State in the metropolitan area, and second is the consolidation of its political status to plan and manage metropolitan development. Both phenomena should be part of the State Reform and be linked, on the one hand to the process of governance and, second, to the transformation of metropolitan public policy.

The reform of the State of Mexico is the result of analyzing concepts related to governance, planning and management, because the reality of the country, and particularly that of the Metropolitan Area of the Valley of Toluca, faces many fundamental issues that do not coincide with political discourse, including the following:

1. The problems of marginalization and poverty that have deepened in the countryside and that are emerging in major urban areas of the metropolitan area.
2. Excessive centralization of the State, which performs planning and management tools from a vertical and authoritarian perspective.
3. The lack of coordination between metropolitan actors.
4. The evident economic, social and environmental crisis in much of the country and pointedly in the Metropolitan Area of the Valley of Toluca.

The emergence of such problems has turned them into permanent evils. Social pressure on the government is the product of the belief that fundamental change is required in the political and social institutions that make up the political regime.

Moreover, the development policies in force from the beginning of the 1910s have become structurally dependent on the economic model and, consequently, focus on objectives such as infrastructure and regional equipment, undoubtedly essential to the modernization of the metropolitan area, but overcoming the facts of democracy, land use and environmental sustainability.

As main results, we find that the planning and management of metropolitan development lack a basic territorial governance model, as agencies for this purpose have been restricted to the political will, only perceiving a broad relationship between government and investors without clear opportunities for the participation of civil society. In many cases, the CECMVT promotes investments and tools that have been applied at all costs, seriously affecting the social fabric, the territory and the environment.

In the Metropolitan Area of the Valley of Toluca, the inclusion of actors other than the government, in defense of their natural resources and against authoritarian metropolitan projects promoted by the State, has allowed us to assume that the metropolitan policy, in which systems of metropolitan actors interact, is no longer a space monopolized by state public institutions, as they have lost strength in favor of local actors, focusing only on the strategy of 'not doing and letting go'.

As a main conclusion, uncoordinated metropolitan planning and management of metropolitan development actors result in a very dynamic process of concentration of economic activities, construction of regional infrastructure and population concentration, seriously affecting the environment and natural resources due to the ineffectiveness of government actions to control and guide such a process.

The crisis of the metropolitan area is the result of decisions made by investors, who largely planned land uses through the market. This process has increased the pressure to swap the use of agricultural forestry land for urban land.

After analyzing the behavior of the social, economic, and environmental dimensions, the following was observed:

1. In metropolitan terms, it is notable how in most municipalities in the Metropolitan Area of the Valley of Toluca, change in land use is sought from rural to urban without any clear signal on the part of the government that it will act accordingly. By 2010, several municipalities increased developable area above the current urban area (Almoloya de Juárez, Calimaya, Capulhuac and Mexicaltzingo), at least doubling in all cases the existing urban area without population justification. "As an example, the growth of Almoloya de Juárez in at least 300 years doubles in less than 20" (Cfr. GEM, 2011).
2. In social terms, it is surprising how the larger population growth between 2005 and 2010 occurred in small municipalities (San Antonio la Isla with 93.3% and Chapultepec with 47.9%), but we can also see, at the level of the metropolitan region in the rest of the peripheral and rural municipalities, the following: Xalatlaco 34.7%, Lerma 28%, Zinacantepec 25.1%, Calimaya 22%, Almoloya de Juárez 19.9%, Rayón 17.3%, Temaya 16.5%, Oztolotepec 16.2% and Tenango del Valle 15.9%. This was due to increased regional road infrastructure and permissiveness for formal and informal settlements to appear anywhere, resulting in the construction of such housing in those municipalities because of the availability of developable land at low prices as a result of their distance from the metropolitan center.
3. In economic terms, the metropolitan municipalities have specialized in the tertiary sector, followed by the secondary sector and lastly the primary sector. Socio-spatially, the result is a very dynamic process of concentration of economic activities, construction of regional infrastructure and concentration of population, severely affecting the environment and natural resources due to the inefficiency of government actions to control and guide metropolitanization.
4. In environmental terms, several of these peripheral municipalities (Temoaya, Lerma, Ocoyoacac, Tianguistenco, Tenango del Valle and Zinacantepec) have increased pressure for change in the use of forestland and agricultural to urban land.

The paper therefore contributes to the strengthening of decentralized government agencies as opportunities for governance. The analysis of institutional and organizational conditions in force in the Metropolitan Area of the Valley of Toluca are relevant in addressing the challenges in response to the planning and management of metropolitan development.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

La metropolización en México se ha caracterizado por el crecimiento urbano que rebasa sus límites administrativos e incorpora a municipios vecinos. Una consecuencia del crecimiento urbano es la conformación de zonas metropolitanas donde no existe un modelo de gobierno metropolitano, sino una fragmentación de las instancias federales, estatales y municipales con los correspondientes actores sociales y privados.

En la mayoría de los casos se trata el tema metropolitano para referirse a la estructura o funcionamiento de la zona metropolitana<sup>2</sup>. Sin embargo, lo que aquí interesa no es ese sentido de gran tamaño, sino cómo la configuración de aglomeraciones urbanas complejas –conformada por distintos actores metropolitanos– es resultado de las decisiones gubernamentales y, por lo tanto, constituyen una unidad de planificación y gestión.

La coordinación metropolitana se ha percibido desvirtuada por el rápido crecimiento físico del área urbana, que ha rebasado los límites administrativos vigentes. Cada uno de los gobiernos resuelve aisladamente los problemas metropolitanos, delegando el poder a los inversionistas para planificar la zona metropolitana a través del mercado. Lamentablemente, esta forma de gobierno ha estado subordinada por un modelo burocrático-autoritario, en los que el gobierno prioriza objetivos de competitividad económica, por encima de un proyecto en que la sociedad con su gobierno alcance un desarrollo en condiciones igualitarias.

Más que reducir el Estado a favor de la sociedad, se impone la recuperación del primero, al que le corresponde dirigir y promover la construcción democrática del desarrollo metropolitano, y su evaluación política será el resultado de su capacidad para lograr que la sociedad civil se incluya en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano.

En este sentido, se centra la atención en la gobernanza que, como lo señala Pascual (2006) e Iracheta (2009), es una forma de organización entre el gobierno y la sociedad, que en el caso de la ZMVT se ha reducido a considerar parcialmente los intereses de la sociedad en programas y proyectos de amplio apoyo político para desarrollar limitadamente la zona metropolitana. Donde el esfuerzo instrumen-

2 Entendemos por zona metropolitana o metrópoli a la unidad socioespacial, conjunto de dos o más municipios, donde el área urbanizada, las funciones y actividades de la ciudad central rebasan los límites de su municipio, conurbando físicamente o incorporando a su área de influencia a municipios vecinos, predominantemente urbanos pero con intensas relaciones con lo rural, manteniéndose un alto grado de integración socioeconómica, no así en lo institucional gubernamental (Gámez, 1972; Iracheta, 2009; GEM, 2011).

tal queda lejano de un proyecto metropolitano democrático y, como resultado, la sociedad ha dejado de creer en el gobierno porque no cumple con los servicios de nivel metropolitano urgentes<sup>3</sup>, centrándose sólo en mejorar la infraestructura carretera y aeroportuaria.

Si bien se creó un organismo<sup>4</sup> para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano de forma coordinada, su acción se ha reducido a la voluntad política del gobierno estatal, quedando subordinados los 22 gobiernos municipales a los proyectos que desde éste se establezcan; sin considerar las capacidades territoriales e institucionales de los municipios.

El tema metropolitano en México y, particularmente en la ZMVT, se está abriendo paso y va creando entre los actores metropolitanos la conciencia del problema y de las posibles soluciones a adoptar (Iracheta, 2009). Siendo esto así, adquiere especial interés el análisis del papel del gobierno en la zona metropolitana.

Ante tales circunstancias, no es extraño que entre los investigadores y los funcionarios públicos, este creciendo la preocupación por encontrar nuevas respuestas para hacer frente a la crisis metropolitana. Se trata de descubrir la forma más adecuada de avanzar hacia la conformación de novedosas estrategias colectivas entre los actores metropolitanos que permitan no sólo superar la crisis sino, sobre todo, consolidar verdaderos procesos de planificación y gestión que, junto con el dinamismo socioespacial, se centre en priorizar los servicios de nivel metropolitano para el bienestar social.

Con este marco general de referencia, el objetivo de este artículo es analizar formas en las que el modelo de gobernanza puede mejorar las condiciones de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Sin pretender profundizar en la valoración de las distintas respuestas metropolitanas, al estar éstos fuertemente condicionados por su organización política y administrativa, se trata de considerar la coordinación voluntaria como forma de involucrar los actores metropolitanos para resolver la planificación y gestión en un contexto específico, teniendo en cuenta los niveles institucionales desde el que se desarrolla. La elección de este ámbito territorial de referencia se debe relacionar con el hecho de que se trata de la quinta zona metropolitana más grande de México, y de que es la más cercana a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), por lo que se concentran en ella una parte importante de las actividades económicas y muy especialmente del equipamiento aeroportuario e industrial, tal relación entre ambas zonas metropolitanas ha

- 3 Como principales servicios de nivel metropolitano destacan los siguientes: agua potable, comunicaciones y transportes y tratamiento de residuos sólidos.
- 4 El Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca se creó en el año 2005 y su principal función es planificar y gestionar el desarrollo metropolitano de manera coordinada. Sin embargo, su acción se ha limitado a la voluntad política.

ocasionado una mayor competitividad económica, sin embargo, son alarmantes los problemas sociales y el deterioro ambiental.

Las fuentes utilizadas para llevar a cabo esta investigación son muy diversas. Por una parte se utilizan documentos que proceden de los distintos organismos gubernamentales implicados en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos con incidencia en la zona metropolitana del área objeto de estudio. Por otra, se ha recopilado y procesado información estadística sobre aquellas dimensiones críticas de la zona metropolitana que suelen utilizarse para analizar el avance o retroceso de la planificación y gestión, cuyo resultado es variado por la voluntad política: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SDM), Secretaría de Medio Ambiente (SMA), Secretaría de Desarrollo Social (SDS). Para completar las anteriores se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los actores gubernamentales, sociales y privados –realizadas durante el primer semestre del presente año a los actores metropolitanos con mayor presencia activa en la zona metropolitana– que han permitido profundizar en el conocimiento de las principales estrategias implementadas para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano.

Teniendo en cuenta el objetivo propuesto, el artículo se estructura en ocho apartados. A este primero de carácter introductorio, le sigue el centrado en la gobernanza metropolitana. El tercer apartado se dedica a la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, mientras el cuarto al papel del Estado en el desarrollo metropolitano. Por su parte, en el apartado quinto se analiza la reforma del Estado y las instituciones políticas sobre lo metropolitano en México que están directamente vinculadas con las estrategias gubernamentales adoptadas para atender la zona metropolitana. El sexto apartado se dedica al análisis de la ZMVT en las dimensiones social, económica y ambiental. Por último se recogen algunas conclusiones.

---

## 2. GOBERNANZA METROPOLITANA

---

Para comprender el reto de la acción del gobierno en la zona metropolitana, es necesario aclarar los términos que acompañan el análisis. La concepción de gobierno se refiere a las autoridades que dirigen, controlan y administran las instituciones del Estado, el cual se basa en el orden jurídico. Este enfoque tradicional y dominante, como lo señalan Chellew et al. (1973), Aguilar (2006), Porras (2007) e Iracheta (2009), no resalta la posibilidad de los ciudadanos en la incidencia de las decisiones sobre las políticas y programas públicos o sobre los estándares de cumplimiento de la provisión de servicios públicos o que pudieran, mediante distintas formas de organización, ser actores para la provisión de determinados bienes y servicios mediante un esquema de coordinación entre gobierno, sociedad y empresa.



En este sentido, dentro de las actividades gubernamentales se parte de que el Estado toma decisiones con base en las atribuciones que la legislación le otorga (Bolleyer, 2009). En México, como lo señala Aguilar (2006), el problema de la democracia reside en la debilidad del gobierno, que es rebasado fácilmente por las demandas sociales. Al respecto, las zonas metropolitanas enfrentan una situación crítica, porque el peso de las decisiones sobre su desarrollo se deja al Estado sin participación social y limitadas a los breves periodos de gobierno, sin bases jurídicas claras que garanticen el largo plazo.

En respuesta a los problemas de la acción de gobernar y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza; no obstante, son dos conceptualizaciones que están sujetas a un intenso debate en la literatura contemporánea (Tomassini, 1993; ONU, 1995; Porras, 2007; Aguilar, 2007 y 2010). “La gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (Aguilar, 2010: 23), en este sentido, la gobernabilidad hace referencia a la capacidad para explicar un proyecto de gobierno.

En cambio, la gobernanza que tiene su origen durante la década de los noventa, si bien en un principio hizo referencia al campo de la cooperación internacional, con el tiempo se ha acuñado como noción en la que las decisiones públicas no pueden ser sólo del gobierno, sino el resultado de la participación de una red de actores interdependientes a través de una relación de acción pública (Porras, 2007; Klink, 2005). Como lo señala Pascual (2008), la gobernanza se define como el arte o manera de gobernar que propone el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De esta manera, algunos autores coinciden en que la gobernanza explica el creciente rol de actores no gubernamentales en el diseño de políticas y servicios públicos. En tal sentido, la gobernanza no debe entenderse como la subordinación del Estado, sino como una forma de enfrentar los problemas metropolitanos de manera compartida.

Así, la atención teórica y práctica se desplaza del tema de las capacidades gubernativas hacia las formas en que los gobiernos pueden lograr la coordinación entre los actores metropolitanos involucrados en la complejidad metropolitana (Porras, 2007; Pascual, 2008; Ribeiro, 2010). De esta forma, se asegura la interacción para la resolución de conflictos no particulares, donde los actores identifican los problemas, definen rumbos y se organizan con el fin de cumplir objetivos colectivos.

La gobernanza metropolitana propone que los gobiernos municipales, los grupos organizados y los residentes de una zona metropolitana pueden coordinarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios públicos desde una perspectiva de conjunto que incluya la planificación y la gestión del desarrollo metropolitano.

Los esfuerzos por conformar autoridades metropolitanas, usando el término gobernanza, son descritos por Lefèvre (2005), destacando los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras.

Para el caso de la ZMVT, la gobernanza representa un modelo alternativo para la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, porque basa la estrategia de desarrollo en la coordinación voluntaria de los actores con diferentes intereses y objetivos, y parte del reconocimiento de la incapacidad de las instituciones políticas por resolver de forma colectiva los problemas urbanos, económicos, sociales y ambientales que han originado la crisis de la zona metropolitana.

---

### 3. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO

---

La gran mayoría de los países latinoamericanos no sólo tienen tasas de urbanización muy altas, “sino que también presentan un crecimiento relativo que en las últimas dos décadas ha sido más importante en las ciudades de tamaño mediano que en las grandes ciudades” (Balbo, 1998: 109). Ante la metropolización, es importante comprender que la suerte de los municipios metropolitanos depende de los esfuerzos que los actores hagan para superar las limitaciones del entorno y aprovechar sus oportunidades, dando valor a los recursos institucionales, instrumentales y organizacionales en favor de un proyecto metropolitano concertado.

La metropolización, vista alguna vez como una consecuencia inevitable del desarrollo, es ahora un componente integral y un generador de crecimiento económico y cambio social en el que las áreas urbanas no son espacios aislados, sino que interactúan de manera constante unas con otras, conformando un sistema metropolitano (Cfr. Graizbord y Garrocho, 1987; Iracheta, 2009; Toscano, 2012).

En este sentido, la planificación metropolitana se entiende como la intervención de lo político para atender el proceso de configuración socioespacial, resultado de la relación compleja entre la sociedad y el gobierno, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para transformar áreas urbanas tradicionales que no sólo se limitan a restricciones, sino son una estrategia de acciones concertadas, resultado de necesidades comunes (Gakenheimer, 1971; Iracheta, 1997; Castells, 2004). Para lo cual, la planificación metropolitana requiere integrar las siguientes características (Iracheta, 2001; Venancio, 2008):

1. Una planificación que parta de acuerdos sociopolíticos entre los actores metropolitanos.
2. Que se enfoque centralmente a la ejecución y no sólo a la elaboración de planes.

3. Que corresponda a un proceso de planificación que permita actuar integralmente, tomando en cuenta todos los elementos y fenómenos que se encuentran en el entorno.
4. Que se oriente a largo plazo y con una mayor presencia y participación de todos los actores involucrados.

En México y, particularmente en la ZMVT, la planificación y la gestión se conciben frecuentemente como dos tareas desvinculadas entre sí. En el caso de la planificación, con frecuencia sólo se considera útil para llenar el expediente político-administrativo y para beneficiarse de inversiones federales inmediatas o, en el caso de la gestión, para incrementar de inmediato la recaudación fiscal mediante la aplicación de derechos en el otorgamiento de permisos, que comúnmente dejan de lado el mejorar la calidad de vida de la población<sup>5</sup>. (García, 2001).

A estas limitantes de planificación metropolitana se debe agregar que el plan, en lo general, tiene problemas de formulación como resultado del bajo grado de coordinación entre los actores metropolitanos, haciendo más difícil su aplicación. Es decir, son las instituciones políticas y sus representantes los que han fallado y no la disciplina de la planificación (Borja y Castells, 1997; Iracheta, 1997; Friedmann, 1999).

Por otro lado, la gestión metropolitana se entiende como la complejidad de actores organizada e integrada para llevar a cabo los acuerdos y los proyectos concertados a nivel social (Negrón, 1996, citado en Contreras, 2008: 51).

De acuerdo con Pascual, la gestión estratégica de una zona metropolitana "es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores metropolitanos" (2001: 13). Es decir, es la capacidad de sumar a los actores sociales con mayor poder de transformación de la zona metropolitana y con capacidad para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica. Igualmente, con la fuerza para "impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia metropolitana y lo que es más importante, que se compartan los criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades, la gestión estratégica de una zona metropolitana" (ibíd).

En este sentido, los componentes de la gestión estratégica son (Pascual, 2001; Iracheta, 2001; Venancio, 2008):

5 El punto es que la conducción ordenada y eficiente de la zona metropolitana requiere una dirección integral que pocas veces se logra en México. Lo más probable es que 57.7% de la población del país viva en zonas metropolitanas descoordinadas y, por lo tanto, ineficientes, lo que afecta negativamente el desarrollo de un país que basa su futuro en economías de urbanización (Cfr. Garrocho, 2013: 122).

1. La finalidad y la estructura de la estrategia metropolitana.
2. El modelo de gestión de redes de actores metropolitanos.
3. El desarrollo de una política metropolitana.

Ante la complejidad de la zona metropolitana, la gestión requiere de un comportamiento muy activo, capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, roles y responsabilidades con base en finalidades de largo plazo. Las cuales no provienen de la concepción técnica particular de los funcionarios, sino de la elaboración de un proyecto metropolitano, consensual y participativo, resultado del diálogo entre el gobierno, la sociedad y los inversionistas (Medina, 2000; Contreras, 2008).

Por consiguiente, la gestión metropolitana debe ser participativa, en la que la red de actores sea capaz de llevar a cabo diferentes proyectos de desarrollo metropolitano, bajo una visión integral y de largo plazo.

Particularmente, la ZMVT, al igual que la mayoría de las zonas metropolitanas latinoamericanas, su desarrollo ha sido resultado de las decisiones del Estado con cambios mayores en su tamaño y en su estructura (Cfr. Cuervo, 2010; Boisier, 1992, 1995). Ante la problemática ha persistido una configuración político-institucional y socioeconómica, caracterizada por un gobierno centralizado, con estructuras intergubernamentales jerárquicas y con una descoordinación entre los actores metropolitanos (Gakenheimer, 1971; De Mattos, 1995; Hiernaux, 1995; Ciccolella, 1995; Klink, 2005; Porras, 2007; Iracheta, 2009).

---

#### 4. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO METROPOLITANO

---

Para comprender la serie de elementos relacionados con la crisis metropolitana es necesario analizar el papel del Estado en la configuración de la zona metropolitana como "cosa pública". La evolución estructural del Estado está relacionada con demandas de la población rural o urbana que busca su bienestar. Sin embargo, al tratar los temas de pobreza y desigualdad, baja competitividad, desorden espacial, insustentabilidad ambiental, entre otros; en la construcción de la política metropolitana se observa que impera una acción desintegrada entre los actores metropolitanos, esto muestra que no se ha comprendido que la coordinación no sólo debe ser intergubernamental, sino que debe trascender a la participación de los actores sociales y empresariales en un contexto de multiescala (donde existen relaciones verticales y horizontales).

El resultado de esta descoordinación es una configuración física que, para el caso de la ZMVT, podemos caracterizar como fragmentada e insustentable; es decir, consecuencia de la aplicación de los recursos institucionales, económicos y naturales con los que se cuenta bajo la conducción del Estado, quien ejecuta

proyectos e instrumentos de planificación y de gestión desde una perspectiva vertical y autoritaria.

Históricamente, esta acción del Estado Mexicano ha influido en la configuración socioespacial, ya sea por la aplicación de estrategias o por su no aplicación. Para tal efecto, se identifican al menos tres etapas: **1) el Estado benefactor (1910-1980), 2) el Estado neoliberal (1980-2000) y 3) la crisis del Estado (2000-2012)** (Cfr. Brachet-Márquez, 2004).

El **Estado benefactor (1910-1980)** no siguió una trayectoria continua en la adopción de programas públicos, debido principalmente a las prioridades económicas y la atención a la marginación social. Es producto de la formación del Estado postindependiente y, posteriormente, de la consolidación y transformación del Estado nacido de la revolución de 1910.

Durante este periodo, si bien se incorporó en la agenda gubernamental el bienestar social, se conformó un sistema fragmentado, inequitativo e incompleto, porque ha excluido a buena parte de la población rural priorizando a la urbana, donde se han concentrado las infraestructuras y los equipamientos, siendo un factor relevante en la creciente migración del campo a la ciudad.

Por ello, como señala Castells (2004), hablar del Estado implica reconocer que el aparato político-jurídico ha estructurado parcialmente las zonas metropolitanas. La distribución de los usos del suelo y las direcciones de crecimiento espacial de las zonas metropolitanas ha correspondido en México a decisiones de gobierno con amplia influencia del aparato empresarial. Lo anterior se constata con el marco jurídico relativo a la metropolización (Constitución Política y Ley General de Asentamientos Humanos, principalmente) porque no se reconoce el fenómeno metropolitano y no se especifica con claridad las funciones de la sociedad, a pesar de la importancia que tiene ésta en el desarrollo metropolitano y en la legitimación de las acciones del Estado.

Las dificultades del Estado benefactor se han debido a los intereses dispares de la política social y al afán de atender los problemas de la educación, salud, vivienda y lucha contra la pobreza, con una mínima coordinación y concertación, y sin visión urbanística y regional, lo que ha evidenciado las debilidades e inconsistencias institucionales de planificación y gestión.

Es el caso de la profundización de la desigualdad y la persistencia de la pobreza pese a los esfuerzos de la política social a través de diversos programas asistenciales como COPLAMAR (y su continuación hasta la segunda década del siglo XXI: PRONASOL-PROGRESA-OPORTUNIDADES-Cruzada contra el Hambre), cuya lección es que el combate a la exclusión social no puede depender sólo de programas sociales de carácter asistencialista implementados por el Estado (Brachet-Márquez, 2004; Ciccolella y Mignaqui, 2008), sin que existan componentes económicos (redistribución de la riqueza) y espaciales (desarrollo urbano y metropolitano).

En relación con éste último, la política social en el periodo señalado encausó el crecimiento de las zonas metropolitanas a partir de estrategias de “no hacer y dejar pasar”, con lo cual buena parte de ellas se han “hinchado” por la inmigración y el precarismo (*Iracheta dixit*), haciendo evidente la ausencia de la disciplina urbanística y el desarrollo metropolitano, y el predominio de las relaciones informales entre el gobierno y el sector empresarial, a quien se le ha cedido la iniciativa de planificar la zona metropolitana a través del mercado.

El resultado fue un crecimiento –no un desarrollo– muy acelerado de las áreas urbanas importantes de México a partir de la década de 1940, conformándose varias de ellas en zonas metropolitanas (Cd. de México, Monterrey y Guadalajara), particularmente, a partir de la década 1970 se consolida la ZMVT (Sobrinó, 2003; Iracheta, 2009).

Esta condición geográfica emergente corresponde a territorios urbanizados inestables que cambian rápidamente, convirtiéndose en unidades socioespaciales complejas, por obra y gracia de las acciones y decisiones del Estado y por estrategias de los mercados regionales (Ciccolella y Mignaqui, 2008). Así, la metropolización en México es en buena medida un producto de las decisiones económicas y del Estado para concentrar las inversiones y las infraestructuras en pro de un crecimiento económico acelerado.

Por sus consecuencias, dicho proceso evidencia que “el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no condición suficiente para reducir la pobreza y desigualdad social” (Kliksberg, 1998: 273). Evidencia también que el papel del Estado debe trascender a una acción congruente entre el discurso político y la realidad metropolitana, mejorando el bienestar de la población rural y urbana. Uno de los resultados de la metropolización es la expansión del área urbana sobre espacios rurales, invadiendo superficies destinadas a la actividad agrícola e incorporando a pueblos y ciudades a la zona metropolitana (Lcazuriaga, 1992; Kliksberg, 1998).

La etapa del **Estado neoliberal (1980-2000)** se ha caracterizado por impulsar el mercado, privatizar el patrimonio público y reducir el papel del gobierno en el desarrollo nacional como las nuevas formas de hacer política, reproduciendo sus contradicciones, transformándose de un Estado obeso y participativo en otro delgado y privatizador; creando los escenarios políticos, económicos y jurídicos para que los empresarios planifiquen y gestionen las condiciones favorables para el desarrollo metropolitano.

La continuidad de la política social tiende a truncarse ante el desinterés del actor empresarial por su baja rentabilidad en la circulación de capital. En esta etapa, se retira el Estado de la conducción del desarrollo y asume el papel de promotor más que de oferente directo y coordinador (Iracheta, 1997; Lcazuriaga, 1992). En materia metropolitana, su papel se orienta a la “privatización” de la planificación y gestión; es decir, “el mercado planifica” (García, 2001).

En este sentido, distintos autores (Lcazuriaga, 1992; Lefèvre, 2005; 2010; Neuman, 2006; Harvey, 2006; Ciccolella y Mignaqui, 2008; Iracheta, 2007; 2009) coinciden en que la reglamentación en la ocupación y uso de suelo, las políticas orientadas al desarrollo económico y la participación del Estado mediante instituciones burocráticas en la gestión de la vivienda y en la dotación de servicios públicos son formas de intervención gubernamental que contribuyen de manera central a la configuración de la zona metropolitana.

La fragmentación administrativa de la zona metropolitana y el desarticulado marco jurídico, inmersos en un contexto donde el Estado es ausente, producen un escenario donde la autoridad federal, estatal, municipal y los actores sociales, no acuerdan el desarrollo metropolitano. De esta forma, como lo señala Lefebvre, el Estado practica una visión unilateral y limita el desarrollo metropolitano sustentable porque sólo pone énfasis en la “cantidad” otorgando más concesiones a la iniciativa privada.

Por lo anterior, se ha extendido una **crisis del Estado (2000-2012)** y, por ende, de la zona metropolitana, porque pareciera que no hay actor responsable de planificar y gestionar el desarrollo metropolitano. Sin embargo, como lo señalan Lefebvre, Castells e Iracheta, el Estado no es el único actor con la capacidad de transformar a la zona metropolitana, la sociedad civil ha incrementado su papel en los procesos sociopolíticos y urbanos, con lo que se evidencia la necesidad de cambiar el papel del gobierno como único actor con incidencia territorial (Cfr. Iracheta, 1997).

La incorporación del tema metropolitano a la agenda gubernamental ha sido de forma fragmentada, inequitativa e incompleta, donde la política metropolitana ha sido implementar mecanismos organizacionales basados en la coordinación voluntaria, lo cual constituye un esfuerzo para avanzar en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano. Sin embargo, el fondo metropolitano, los organismos metropolitanos –como el CECMVT– y los instrumentos de planificación metropolitana no consideran la integración de los municipios metropolitanos para formular los programas y proyectos, en comparación a lo que sucede en otras zonas metropolitanas que han logrado respuestas metropolitanas mejores, como resultado de condiciones políticas mucho más estables que la ZMVT (Cfr. Chellew et al., 1973).

El Estado ha delegado la decisión del desarrollo metropolitano a los inversionistas, donde su papel de decisor se ha reducido a promotor, situación que pone a los instrumentos de planificación como requisito político para gestionar recursos. Si bien, se ha avanzado en la conformación de comisiones metropolitanas para problemas específicos, sus acciones no han logrado los efectos esperados y esto se constata con las acciones fragmentadas y descoordinadas de los actores metropolitanos, en los sectores de comunicaciones y transporte, agua potable y tratamiento de los residuos sólidos.

Los temas críticos de la zona metropolitana son abordados de manera parcial, según la importancia del tema en la agenda gubernamental y, como respuesta a

ello, la sociedad civil con base en sus capacidades organizacionales trata de incidir en temas urbanos y ambientales desde lo local. Teniendo en cuenta que, el poder del Estado y los inversionistas, ha permitido centrar el desarrollo metropolitano en grandes obras públicas que no están orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, sino a garantizar la competitividad económica de los municipios centrales sobre los municipios periféricos.

De esta forma, el desarrollo metropolitano se ha centrado en la mercantilización de los recursos naturales (suelo, agua, recursos forestales), sin que los instrumentos de planificación logren regularlo, ocasionando su deterioro por el desarrollo inmobiliario, la infraestructura y equipamiento de nivel regional, donde el papel del Estado en la zona metropolitana es de espectador, porque no acepta su responsabilidad de ser el actor que guíe el proyecto metropolitano, sólo motiva a la iniciativa privada a invertir en municipios con mayor impacto en la región del centro del país<sup>6</sup>.

Lcazuriaga (1992), Ciccolella (1995), Boisier (1995), Lefèvre (2005; 2010), Neuman (2006), Harvey (2006), Iracheta (1997; 2007; 2009) y Zizumbo et al. (2013), coinciden al señalar que si bien el actor empresarial es necesario para generar empleos, el Estado presenta una débil posición ante éste para dirigir la inversión y canalizarla a fin de disminuir las desigualdades socioespaciales, debido a que no se ha cumplido la responsabilidad estatal de intervención profunda y ordenada en la generación de políticas y proyectos para el desarrollo metropolitano. Tampoco se ha alcanzado una definición clara de las competencias entre ámbitos de gobierno, ni se ha avanzado en la construcción de un consenso con los actores sociales para orientar coordinadamente el desarrollo metropolitano; acciones imprescindibles para reducir la crisis en que está inmersa la ZMVT.

De esta forma, la falta de coordinación entre los actores metropolitanos está sujeta a los intereses privados, respaldados por el Estado, con una marcada exclusión de la sociedad civil en las decisiones sobre los proyectos metropolitanos (Lcazuriaga, 1992; Lefèvre, 2005, 2010; Iracheta, 1997, 2003, 2007, 2009).

---

## 5. LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS SOBRE LO METROPOLITANO EN MÉXICO

---

Las etapas del Estado previamente analizadas coinciden con lo establecido por Lcazuriaga (1992) e Iracheta (1997; 2007; 2009) en cuanto a que la reforma del Estado mexicano exige revisar las concepciones de planificación y gestión,

6 Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec son los municipios con mayor impacto regional de la ZMVT y, por lo tanto, los más atractivos para la inversión privada.



ya que la realidad del país enfrenta fragilidad entre las acciones gubernamentales y el discurso político; sobresaliendo las siguientes: a) la persistencia y agudización de los problemas de marginación y pobreza, que se agravan en el campo y se concentran en las áreas urbanas, b) la excesiva centralización del Estado, quien ejecuta instrumentos de planificación y de gestión desde una perspectiva vertical y autoritaria, c) la descoordinación de los actores metropolitanos y d) la evidente crisis económica, social y ambiental en buena parte del territorio nacional y enérgicamente en la ZMVT.

La evolución de los problemas mencionados implica replantear las funciones del Estado. No se trata de eliminar atribuciones al mismo, sino de fortalecer mecanismos institucionales que permitan la participación de actores distintos al gobierno, para contribuir a que el Estado logre los programas y proyectos metropolitanos de forma concertada, dejando atrás un discurso político difuso.

En este contexto adquiere fuerza la gobernanza, que no limita las atribuciones del Estado, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio. Por la estructura del gobierno y sustento constitucional, es complicado para México consolidar un gobierno metropolitano; sin embargo, con la coordinación metropolitana se replantea la formulación de la política metropolitana para encaminar un proceso de planificación y gestión ampliamente concertado y con acciones de largo plazo.

A partir de estas premisas, las orientaciones para una Reforma del Estado que incorpore la dimensión territorial podrían ser: 1) el gobierno no es el único actor, por lo que debe reconocer la participación de los actores sociales en la formulación de programas y proyectos metropolitanos, 2) impulsar la gobernanza metropolitana desde los mecanismos institucionales descentralizados y 3) el Estado debe propiciar las condiciones jurídicas e instrumentales para generar un desarrollo metropolitano democrático y sustentable.

Para lograr lo anterior, los elementos centrales radican en la responsabilidad del Estado como rector del desarrollo integral y sustentable, para lo cual es necesario reconocer el papel que deben cumplir cada uno de los ámbitos gubernamentales. La Constitución Mexicana, vigente desde 1917 y considerando las reformas de 2012, señala que en el ámbito federal, corresponde al Estado la rectoría y la organización del sistema de planificación democrática, el establecimiento de los procedimientos de participación ciudadana y la definición de los órganos responsables del proceso (arts. 26, 39 y 40); en el ámbito estatal, la adopción en su régimen interior de la forma de gobierno republicano, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre (art. 115); en el ámbito municipal se les reconoce que tienen personalidad jurídica y que manejarán su patrimonio conforme a la legislación, y que serán responsables de la planificación y la dotación de los servicios públicos dentro de sus demarcaciones (art. 115).

Como se puede constatar, a pesar de la existencia de un marco normativo, no existe el largo plazo en la legislación mexicana y tampoco hay claridad en las competencias intergubernamentales y sociales acorde a las necesidades metropolitanas actuales.

En relación a lo anterior, las dependencias y organismos gubernamentales implicados en las tareas de planificación y gestión del desarrollo metropolitano, integran en sus normas y manuales de organización la obligatoriedad y las dependencias correspondientes (Rivero y Aguilar, 2009), sin embargo, se debe reconocer que los alcances son limitados, ya que como señalan estos autores (ibíd.), una característica común de las dependencias responsables es que carecen de facultad para llevar a mejor termino la planificación y la gestión.

Ugalde (2007), Rivero y Aguilar (2009) e Iracheta (2003, 2009), coinciden al señalar que existe un sistema de planificación metropolitana regulado a nivel federal y estatal que, teóricamente, debiera conducir a una estrategia coordinada para desarrollar la zona metropolitana. Sin embargo, la realidad es que la planificación y gestión del desarrollo metropolitano no sólo adolece de debilidades en su normatividad e instrumentación, sino que ni siquiera está relacionada con otras dimensiones como la económica, social y ambiental. Temas críticos en la ZMVT (Iracheta, 2003, 226; 2009; Venancio, 2008; Toscano, 2012).

---

## 6. ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

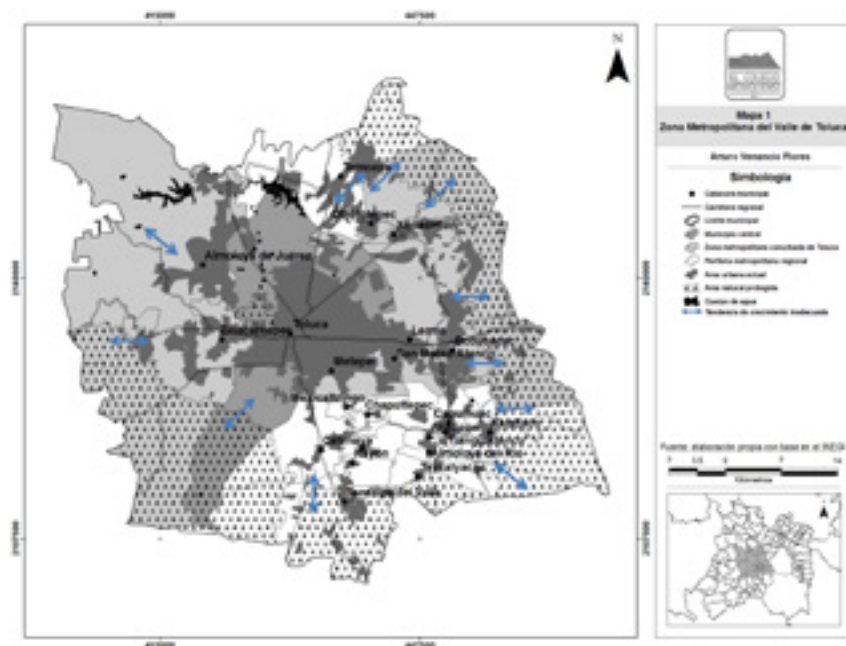
---

La ZMVT ocupa actualmente una superficie de 2,719.88 Km<sup>2</sup> (GEM, 2011). Este ámbito metropolitano conformado por 22 municipios contaba en 2010 con una población de 2 millones 172 mil 035 habitantes (Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010). El origen de su proceso de conformación como espacio metropolitano se sitúa a principios de la década de los setenta cuando, inicia la construcción del corredor industrial Toluca-Lerma hacia 1973. La zona metropolitana es resultado del crecimiento del área urbana sobre espacios agrícolas, donde el papel del gobierno en la planificación y gestión es limitado y fundamentalmente normativo, sin precisar mecanismos organizacionales de participación social. Lo anterior ha propiciado el desarrollo desordenado de un modelo metropolitano basado en la industrialización y posteriormente en un conjunto de servicios diversificados de impacto regional.

Fue identificada como zona metropolitana hasta 1993, mediante el decreto 176 de la H. "LI" Legislatura del Estado de México publicado el 18 de marzo de 1993 en el Periódico Oficial *Gaceta de Gobierno*. En éste se publicó también la aprobación del Plan Regional Metropolitano de Toluca, que establecía la coordinación y participación conjunta en el desarrollo urbano de los municipios conurbados y colindantes (20) con la capital del estado (Iracheta, 2009). Más recientemente, en

el año 2005, se amplió su delimitación a 22 municipios y se estableció el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca como instrumento para alinear las políticas de los tres ámbitos de gobierno, sin embargo, su acción se limita a la voluntad política estatal menoscabando al municipio.

MAPA 1



La consideración en el número de municipios ha correspondido a los siguientes dos ámbitos: “1) el de la Zona Metropolitana Conurbada de Toluca (ZMCT) que concentra el mayor porcentaje de la población de la región en el menor número de municipios (9), que contiene la mayor problemática y la mayor cantidad de unidades económicas y acelerado desarrollo urbano y 2) la periferia metropolitana regional, caracterizada por albergar una zona conurbada, zonas rurales y agropecuarias en un amplio territorio (13 municipios) pero que está conectada y en constante interacción con la zona”<sup>7</sup> (GEM, 2011: 26) (ver mapa 1).

7 Con base en lo anterior, el 19 de noviembre de 2009 se publicó en la *Gaceta de Gobierno* el decreto número 13 de la H. “LVII” Legislatura del Estado de México, por el que se aprobó la Declaratoria de

Actualmente, la ZMVT es la quinta zona metropolitana más poblada del país. Su concentración de fuentes de empleo y servicios –salud, educación–, así como las relaciones de intercambio comercial entre los municipios conurbados y los municipios periféricos se han traducido en un crecimiento de su área de influencia que alcanza una vasta región.

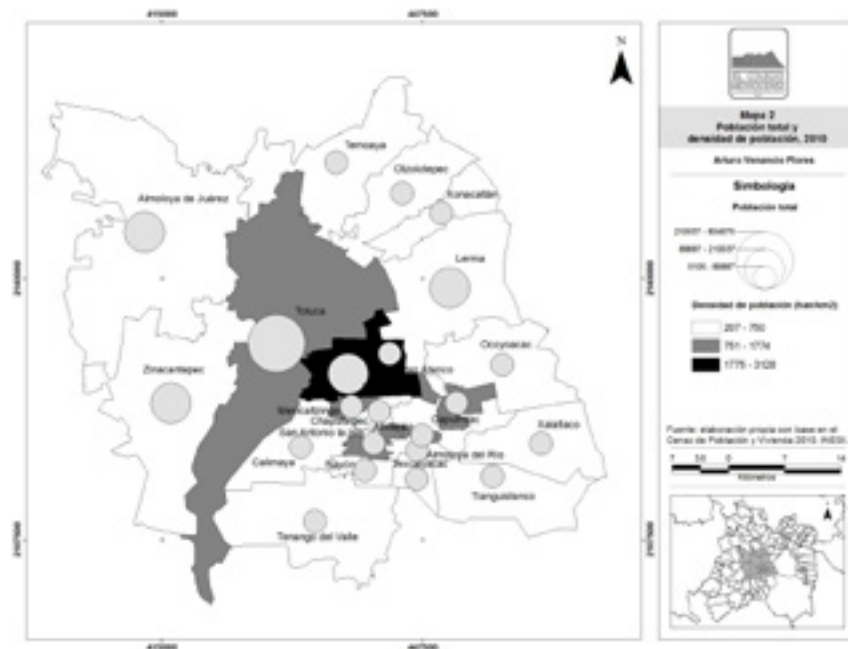
En términos metropolitanos, su crecimiento se ha caracterizado por cuatro grandes procesos: 1) la ocupación con usos urbanos a lo largo de las vialidades e infraestructuras importantes, 2) el crecimiento de los asentamientos humanos, particularmente en las cabeceras municipales con bajas densidades de población, 3) la construcción de conjuntos urbanos de vivienda y asentamientos irregulares y 4) por la construcción hormiga de todo tipo de edificaciones e instalaciones en todo el entorno de la zona metropolitana.

En este sentido, la metropolización ha ocurrido al margen de un proyecto regional que permita saber dónde sí y dónde no se debe urbanizar, y ha sido conducido por acciones de gobierno sin concierto (construcción y ampliación de vialidades, aprobación de conjuntos urbanos, centros comerciales, etcétera) y, principalmente, por las acciones de los mercados inmobiliarios, formal e informal. Como consecuencia, esta zona metropolitana enfrenta una severa crisis en al menos tres dimensiones: 1) la social, 2) la económica y 3) la territorial-ambiental.

En términos sociales y con respecto a la densidad de población, los municipios de San Mateo Atenco y Metepec son los más densos. El primero por la actividad de la industria del calzado que no concentra su planta industrial en un área definida, ya que son talleres pequeños localizados de manera dispersa en su área urbana; el segundo ha concentrado una importante actividad económica a partir de las tiendas departamentales, logrando la localización de asentamientos humanos por dicha actividad y por su cercanía con las principales vialidades regionales; esto lo ha convertido en el subcentro más dinámico de la ZMVT con alta competitividad frente al centro metropolitano de Toluca (ver Mapa 2).

zona metropolitana, "cuyo objeto es la coordinación de los planes, programas y acciones de los 22 municipios que integran la ZMVT entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes" (GEM, 2011: 26).

MAPA 2



Por razones geográficas y con base en la distribución porcentual de la población sobresalen los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Lerma, que son los que concentran mayor población y los de mayor expansión urbana. Esta distribución de la población metropolitana se ha convertido en un reto adicional para la gobernanza, porque implica planificar y gestionar la infraestructura y el equipamiento metropolitano de una zona metropolitana que crece sin concierto, con bajísimas densidades y que agreden cotidianamente el ambiente y las áreas de producción agrícola, con lo que se dificulta aplicar acciones de preservación ambiental (ver Cuadro 1).

CUADRO 1  
**INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE POBLACIÓN**

No.	Municipios metropolitanos	Población total	Densidad de población (Hab./Km <sup>2</sup> )	Distribución porcentual de población
20	Toluca	819561	1807	37.73
9	Metepec	214162	3189	9.86
22	Zinacantepec	167759	557	7.72
1	Almoloya de Juárez	147653	305	6.80
8	Lerma	134799	639	6.21
16	Temoaya	90010	474	4.14
12	Otzolotepec	78146	679	3.60
17	Tenango del Valle	77965	377	3.59
15	San Mateo Atenco	72579	2392	3.34
19	Tianguistenco	70682	420	3.25
11	Ocoyoacac	61805	458	2.85
4	Calimaya	47033	470	2.17
21	Xonacatlán	46331	709	2.13
5	Capulhuac	34101	1063	1.57
7	Xalatlaco	26865	233	1.24
14	San Antonio la Isla	22152	1206	1.02
13	Rayón	12748	551	0.59
10	Mexicalcingo	11712	983	0.54
2	Almoloya del Río	10886	662	0.50
3	Atizapán	10299	1495	0.47
6	Chapultepec	9676	758	0.45
18	Texcalyacac	5111	207	0.24

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010. INEGI.

En la estructura territorial de la ZMVT destaca el conjunto de municipios periféricos eminentemente rurales (Temoaya, Almoloya de Juárez, Xonacatlán, Lerma, Ocoyoacac, Xalatlaco, Tianguistenco, Mexicalcingo, Calimaya, Rayón y Atizapán con 80-95% de población rural) en los que existe una amplia disponibilidad de suelo que los hace atractivos para la localización de viviendas e industrias principalmente. También presentan un índice de marginación mayor que el promedio de las localidades de la ZMVT, lo que se manifiesta en acceso limitado a los servicios educativos, viviendas inadecuadas, ingresos insuficientes y localidades pequeñas con pocas oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Destaca Temoaya por tener un alto grado de marginación (GEM, 2011).

En términos económicos, en la década de 1940 se inicia una transformación importante en la estructura productiva y territorial del área urbana de Toluca. Como lo señala Iracheta (2012b), en la década de 1940 predominaba la concentración de la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector terciario 65%, mientras que el primario representaba 23% de este indicador, correspondiendo al secundario la menor concentración con 10%.

Para 1970, el sector primario disminuye a 17% de la PEA del municipio, elevándose el sector secundario a 32%, aunque persistía el predominio del sector terciario con cerca de 44%. En esta década inicia la metropolización resultado de la industrialización, localizándose la mayoría de las fábricas sobre el "Paseo Tollo-can" y posteriormente un conjunto de servicios diversificados de impacto regional. (Iracheta, 2012b).

Para 1980 se mantiene el predominio del terciario con 26.6%, se incrementa el primario hasta alcanzar 24.4%, correspondiendo al secundario 21.9% (GEM, 2011). Aunado a la descentralización industrial a favor de áreas urbanas, su metropolización se aceleró por el sismo de 1985 en la ciudad de México, causando mayor dinámica poblacional por la intensa emigración del Distrito Federal hacia el Valle de Toluca. Este proceso impactó la demanda de vivienda y suelo en los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, a lo que se sumó la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca "José María Morelos y Pavón" en 1982 (Alfaro y Arteaga, 2001).

En 1990 se reduce el sector primario a 12.4% de la PEA, se eleva el secundario a 36.0% y, se mantiene el terciario con 47.9% (GEM, 2011: 133), destacando el enfoque gubernamental hacia el crecimiento económico. Entre las prioridades principales estaba realizar obras de infraestructura para dotar de servicios a la población migrante (Tapia, 1993).

Aunado a lo anterior, Arteaga y Alfaro (2001) señalan a las grandes obras de infraestructura vial y de transportes (vialidades de cuota: México-Toluca; carretera libre Naucalpan-Toluca; construcción del aeropuerto) y la urbanización sin límites de los espacios naturales, desde Santa Fe y Cuajimalpa hasta Huixquilucan, además la localización de la industria maquiladora en el Valle de Toluca fuertemente ligada a la ciudad de México por su intenso intercambio comercial, como causas suficientes para la metropolización.

En 2000, se aprecia una amplia reducción del sector primario a 6.9%, se mantiene el secundario con 35.2% y se eleva el terciario a 54.3%. Para 2010 predomina un comportamiento similar, con un ligero incremento del primario a 7.9%, una reducción del secundario a 33.2% y la elevación del sector terciario a 58.0%. (Cfr. GEM, 2011) (ver Cuadro 2).

CUADRO 2  
POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR ECONÓMICO, 2010

No.	Municipio metropolitano	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	No especificado
	<b>Promedio</b>	<b>7.9</b>	<b>33.2</b>	<b>58.0</b>	<b>0.9</b>
5	Capulhuac	2.84	22.25	74.36	0.55
9	Metepec	1.04	24.21	73.19	1.55
10	Mexicaltzingo	4.63	22.05	72.74	0.58
20	Toluca	1.23	27.12	70.96	0.68
16	Temoaya	9.38	24.92	64.87	0.82
7	Xalatlaco	19.65	18.99	60.94	0.42
1	Almoloya de Juárez	5.77	33.33	58.3	2.6
6	Chapultepec	7.45	33.58	58.18	0.8
19	Tianguistenco	9.77	31.85	58.06	0.31
4	Calimaya	11.4	30.83	57.26	0.5
15	San Mateo Atenco	1.29	40.43	56.75	1.53
11	Ocoyoacac	3.88	38.22	56.68	1.22
21	Xonacatlán	4.98	37.62	56.64	0.77
22	Zinacantepec	8.18	35.07	56.12	0.62
18	Texcalyacac	11.37	31.75	56.01	0.86
17	Tenango del Valle	24.07	21.22	53.91	0.8
13	Rayón	10.77	36.69	52.34	0.21
14	San Antonio la Isla	15.75	32.51	51.08	0.65
12	Otzolotepec	6.68	41	50.56	1.76
8	Lerma	3.16	46.05	49.76	1.03
2	Almoloya del Río	3.47	48.26	47.38	0.89
3	Atizapán	6.82	52.92	40.13	0.13

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda, 2010. INEGI.

La periferia metropolitana se integra con los 13 municipios menos urbanizados de la zona metropolitana; está conectada y en constante interacción con los nueve municipios restantes de la ZMVT. Aproximadamente 70% de la producción agrícola es para autoconsumo (avena, cebada, frijol, maíz), predominando por su producción los municipios de: Tenango del Valle, Almoloya de Juárez, Xalatlaco, Zinacantepec, Calimaya, Toluca, Temoaya y Tianguistenco. Su tendencia, sin embargo, es a la baja, por la constante presión debido al cambio del uso de suelo rural en favor del urbano. Desde la perspectiva ambiental, conforme se reducen las posibilidades de siembra, se incrementa la invasión de zonas forestales.

En términos ambientales, la metropolización tiende a destruir los recursos naturales, lo que se acelera y agudiza por la falta de coordinación entre las autoridades responsables de preservarlos en cada municipio.

En la ZMVT este problema es más agudo por el creciente deterioro del bosque, del suelo y del agua. Las áreas forestales son importantes por la captación de agua (la Sierra de las Cruces aporta 40% de las aguas subterráneas a la cuenca, mientras



que el Nevado de Toluca aporta 60%) (GEM, 2011), no obstante, se ha permitido su ocupación con usos urbanos provocando la conurbación entre la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la ZMVT en todo el ancho de la sierra, provocando la reducción de oferta de agua, todo ello en apenas una generación.

---

## 7. LA CRISIS DE LA ZMVT: A MANERA DE CONCLUSIÓN

---

A partir de la inclusión de actores distintos al gobierno en defensa de sus recursos naturales y en contra de los proyectos metropolitanos impulsados desde el Estado de forma autoritaria, permite suponer que la política metropolitana en la que interactúa un sistema de actores ha dejado de ser un espacio monopolizado por las instituciones públicas estatales, ya que éstas han perdido fuerza en beneficio de actores locales, favoreciéndose sólo la relación entre los distintos niveles de gobierno con las empresas.

En el caso de la ZMVT, por la descoordinación de los actores metropolitanos en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, resulta un proceso muy dinámico de concentración de actividades económicas, de construcción de infraestructura regional y concentración de población, afectando gravemente el ambiente y los recursos naturales por la ineficacia de las acciones gubernamentales para controlar y orientar la metropolización.

Es notable cómo esto se ha complicado, desde que las grandes decisiones fueron cedidas al actor privado, el que en buena medida ha planificado los usos del suelo a través del mercado. Tal proceso ha incrementado la presión para cambiar el uso de suelo agrícola y forestal por urbano. Respecto a lo anterior, precisamos cuatro tópicos:

1. En términos metropolitanos, es notable cómo en la mayoría de los municipios de la ZMVT se busca el cambio de uso de suelo de rural a urbano sin que exista desde el gobierno alguna señal clara de que actuará en consecuencia. Para 2010, varios municipios aumentaron el área urbanizable por encima del área urbana actual (Almoloya de Juárez, Calimaya, Capulhuac y Mexicaltzingo), duplicando al menos en todos los casos el área urbana existente y sin justificación poblacional. “Como ejemplo lo que creció Almoloya de Juárez en al menos 300 años se duplica en menos de 20” (Cfr. GEM, 2011).
2. En términos sociales, es sorprendente cómo el mayor crecimiento poblacional entre 2005 y 2010 ocurrió en pequeños municipios (San Antonio la Isla con 93.3% y Chapultepec con 47.9%), aunque también se observa a nivel de la región metropolitana en el resto de municipios periféricos y

rurales, sobresaliendo: Xalatlaco 34.7%, Lerma 28%, Zinacantepec 25.1%, Calimaya 22%, Almoloya de Juárez 19.9%, Rayón 17.3%, Temoaya 16.5%, Oztolotepec 16.2% y Tenango del Valle 15.9%. Esto se ha debido al incremento de la infraestructura carretera regional y la permisividad para que en cualquier lugar aparezcan asentamientos formales e informales, y se traduce en la construcción de mucha vivienda en dichos municipios, por la disponibilidad de suelo urbanizable a bajo precio derivado de su lejanía del centro metropolitano.

3. En términos económicos, los municipios metropolitanos se han especializado en el sector terciario, siguiéndole el sector secundario y, finalmente el sector primario. Socioespacialmente, el resultado es un proceso muy dinámico de concentración de actividades económicas y servicios de nivel regional, afectándose constantemente a los recursos naturales; resultado de la falta de voluntad política para planificar la metropolización.
4. En términos ambientales, varios de estos municipios periféricos (Temoaya, Lerma, Ocoyoacac, Tianguistenco, Tenango del Valle y Zinacantepec) presentan mayor presión de cambio en el uso de suelo forestal y agrícola a urbano.

La metropolización fragmentada e insustentable es resultado de la endeble política metropolitana, donde el papel del gobierno se ha reducido a ceder la responsabilidad del desarrollo metropolitano al sector privado inmobiliario. Principalmente, esto se evidencia al observar que entre los municipios que presentan mayor inversión en programas de vivienda (Toluca, Almoloya de Juárez, Calimaya, Temoaya, Metepec, Zinacantepec y San Antonio la Isla), el deterioro del área forestal y agrícola es muy evidente, lo que tiende a persistir, porque los conjuntos de vivienda están sujetos a la disponibilidad del área urbanizable en los municipios que, como se señaló, es exagerada, ello implica que se seguirán asentando en áreas agrícolas y forestales, de no cambiar la política metropolitana.

Como recomendación principal, para superar estos problemas en la ZMVT se requiere un verdadero avance en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, impulsado no sólo desde el Estado, sino del trabajo coordinado entre los actores metropolitanos: gubernamentales, sociales y privados, para lograr un proyecto integrado y de largo plazo.

En este sentido resalta la gobernanza como nueva forma de gobernar que, como se ha expuesto, no elimina atribuciones gubernamentales sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores metropolitanos, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio.

Sin embargo, por la estructura del Estado Mexicano y la ausencia de claridad constitucional al fenómeno metropolitano en México, particularmente en la ZMVT

resulta complicado consolidar con atribuciones claras espacios de gobernanza y por lo tanto de administración metropolitana. La razón principal es la falta de voluntad política a pesar de la alta participación de la sociedad civil en sectores como transporte y vialidad, agua potable y tratamiento de los residuos sólidos.

Por ello, las instancias creadas como el CECMVT para coordinar los esfuerzos de planificación y gestión en la ZMVT han carecido de fuerza y compromiso de los gobiernos municipales involucrados y del gobierno estatal, no así de la sociedad civil. Por lo tanto, no sólo se requiere de un amplio marco jurídico que especifique las funciones gubernamentales, sino como éstos incorporan y definen con claridad la participación social.

De esta manera, las estructuras organizacionales a fortalecer como estrategias de cooperación y coordinación para concertar el desarrollo metropolitano de largo plazo y con continuidad son: el CECMVT, el Observatorio Metropolitano de Toluca e Instituto Metropolitano de Planificación, éste último como propuesta.

La necesaria madurez de las instituciones descentralizadas al gobierno es vigente, porque la zona metropolitana se ha consolidado como un espacio de segregación más que de acción colectiva. Es decir, la fragmentación metropolitana a nivel espacial y social, nos habla de un conglomerado heterogéneo de áreas urbanas y rurales, donde se aprecian dos fenómenos críticos, el tamaño de la zona metropolitana resultado del endeble papel del gobierno en ésta.

Resulta claro que la gobernanza implica coordinación, y gobernar hoy, implica territorializar las políticas públicas, dejándose de lado la planificación tradicional con enfoque aespacial. Es decir, la suerte de los municipios que integran la zona metropolitana depende del nivel de coordinación que haya entre los actores, de ahí la relevancia de las instituciones descentralizadas como organismos promotores del desarrollo metropolitano. Centros de vinculación entre la sociedad, el gobierno y los inversionistas.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L.F. (2010): *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- AGUILAR, L.F. (2007): *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte* (XII Congreso Internacional del CLAD) tema: Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre 2007.
- AGUILAR, L.F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARTEAGA, N. y ALFARO, C. (2001): *Disparidades regionales en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*, Toluca, UAEM.
- BALBO, M. (1998): "La planificación y gestión urbana local", en Jordan, R. y Simioni, D. (Comps.), *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, pp. 107-126, Santiago de Chile, CEPAL.
- BOISIER, S. (1992): "Puede la descentralización ayudar a la equidad", *Revista de Estudios Regionales*, 32, pp. 43-72.
- BOISIER, S. (1995): "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones (revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio)", *Revista de Estudios Regionales*, 41, pp. 15-38.
- BOLLEYER, N. (2009): *Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond*, Nueva York, Oxford University Press.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- BRACHET-MÁRQUEZ, V. (2004): "El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)", en Riesco, M. (Ed.), *Social Policy in a Development Context. Latin America. A New Developmental Welfare State in the Making?*, pp. 1-21, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- CASTELLS, M. (2004): *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- CHELLEW, P., ESCUDERO, J., SEELENBERGER, S. (1973): "Planificación y gobierno para el Área Metropolitana de Santiago: algunas alternativas", *Revista Eure*, 8, pp. 99-119.
- CICCOLELLA, P. (1995): "Reestructuración global, transformaciones económicas en la Argentina y reterritorialización de la región metropolitana de Buenos Aires. Hacia una ciudad competitiva, globalizada y excluyente", *Revista de Estudios Regionales*, 43, pp. 45-68.
- CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI, I. (2008): "Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires", *Cuadernos del CENDES*, 69, pp. 47-68.
- CONTRERAS, H.N. (2008): "La planificación y gestión urbana. En escalas local-metrópolis-global", *Revista de Arquitectura*, 10, pp. 49-55.
- CUERVO, L.M. (2010): *América Latina: metrópolis en mutación*, Santiago de Chile, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- DE MATTOS, C. (1995): "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa", *Revista de Estudios Regionales*, 43, pp. 69-100.
- DOCKENDORFF, E. (1994): "Metropolización y gestión urbana", en Bolívar, A. y Coulomb, R. (Coords.), *Gestión metropolitana y política*, pp. 31-52, México, UAM-A.
- FRIEDMANN, J. (1999): "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", *Ciudades*, 42, pp. 3-6.
- GAKENHEIMER, R. (1971): "Análisis para la planificación metropolitana en América Latina: la adaptación de métodos", *Revista Eure*, 2, pp. 55-66.
- GÁMEZ, V. (1972): "Notas para un marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y América Latina", en Parisi, L. (Ed.), *Modo de producción y metropolización en América Latina*, pp. 21-42. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Santiago de Chile.
- GARCÍA, R. (2001): "Planificación y gestión del desarrollo urbano metropolitano en el noreste fronterizo de México. El caso del área metropolitana de Monterrey, 1995-2000", en García, R., Iracheta, A. y Duhau,

- E.(Comps.),*Planeación y gestión urbana y metropolitana en México*, pp. 21-51. México, Colef-Colegio Mexiquense.
- GARROCHO, C. (2013):*Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI: cinco vectores claves para el desarrollo sostenible*, México, El Colegio Mexiquense-CONAPO.
- GEM (GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO) (2011):*Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, México, Centro Eure.
- GRAIZBORD, B. y GARROCHO, C. (1987):*Sistemas de ciudades: fundamentos teóricos y operativos*, Zacatepec, El Colegio Mexiquense.
- HARVEY, D. (2006):*Los espacios del capitalismo global*(Conferencia pronunciada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires), Buenos Aires, 20 de diciembre de 2006.
- HIERNAUX, D. (1995): "Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995", *Revista de Estudios Regionales*, 43, pp. 151-176.
- IRACHETA, A.X. (2012a):*Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- IRACHETA, A.X. (2012b): "Estado de México: el reto de la urbanización descontrolada", en Jarquín, M.T.(Comp.), *25 Años de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, pp. 1-33, Zacatepec, El Colegio Mexiquense.
- IRACHETA, A.X. (2009):*Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense.
- IRACHETA, A.X. (2008): "El fenómeno metropolitano en México", en García, R. Iracheta, A.X. (Comps.), *Replantando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad*, pp. 29-108, México, El Colegio Mexiquense.
- IRACHETA, A.X. (2007):*El distrito federal en su contexto metropolitano: retos y oportunidades* (Trabajo presentado en el taller: El Distrito Federal en su contexto metropolitano y regional: Rumbo a una reforma posible), Distrito Federal, 24 de octubre de 2007.
- IRACHETA, A.X. (2003): "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", *Papeles de Población*, 36, pp. 211-239.
- IRACHETA, A.X. (2001): "Hacia una planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México en el contexto de la globalización", en García, R., Iracheta, A.X. y Duhau, E. (Comps.), *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México*, pp. 127-164, México, Colef-Colegio Mexiquense.
- IRACHETA, A.X. (2000): "El agua y el suelo en la zona metropolitana del Valle de México", *Sao Paulo em Perspetiva*, 4, pp. 63-69.
- IRACHETA, A.X. (1997):*Planeación y desarrollo: una visión del futuro*, México, Plaza y Valdés.
- KLIKSBERG, B. (1998): "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos", *Gestión y Política Pública*, 2, pp. 267-310.
- KLINK, J. (2005): "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández, J.M. (Eds.), *Gobernar las metrópolis*, pp. 127-194, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- LCAZURIAGA, C. (1992):*La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, CIESAS.
- LEFÈVRE, C. (2010): "¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas", *Política y Sociedad*, 3, pp. 131-143.
- LEFÈVRE, C. (2005): "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández, J.M. (Eds.), *Gobernar las metrópolis*, pp. 195-262, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- LÓPEZ, R. (2005): "¿Repensar la metrópoli? Una reflexión epistemológica", *Diseño y sociedad*, 18, pp. 4-13.
- MANZANO, N. (2009): "Competitividad entre metrópolis de América Latina", *Revista Eure*, 106, pp. 51-78.
- MEDINA, J. (2000):*Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- NEUMAN, M. (2006): "La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala", *Urban*, 11, pp. 6-20.

- OLAVE, D. (1993): "Las metrópolis latinoamericanas y su tendencia", en Flores, S. (Comp.), *Desarrollo metropolitano: análisis y perspectivas; lecturas sobre la teoría y el desarrollo metropolitano*, pp. 65-70, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- ONU (1995): *Metropolitan Governance: Patterns and Leadership* (Documento presentado en la reunión interregional de alto nivel de las Naciones Unidas sobre gobernanza metropolitana: patrones y liderazgo), Quito, del 18 al 20 de abril de 1995.
- PASCUAL, J. M. (2008): "La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones", en Escribano, L. (Dir.), *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática*, pp. 17-38, España, Consejería de gobernación. Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía.
- PASCUAL, J. M. (2001): *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*, Barcelona, Elements de debate territorial.
- PASCUAL, J.M. y GODÀS, X. (2010): "Qué es la gobernanza", en Pascual, J.M. y Godàs, X. (Coords.), *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*, pp. 19-33, Valencia, Aeryc, Ajuntament de Barcelona, tirant lo Blanch.
- PORRAS, F. (2007): "Teorías de la gobernanza y estudios regionales", *Secuencia Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 69, pp. 161-185.
- PRADILLA, E. y MÁRQUEZ, L. (2007): "Presente y futuro de las metrópolis de América Latina", *Cadernos Metrópole*, 18, pp. 173-206.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, España, Síntesis.
- RIBEIRO, LUIZ C. DE Q. (2010): "Os Desafios da Reforma Urbana na Metrôpoles Brasileiras", en Klink, J. (Org.), *Governança Das Metrôpoles - conceitos, experiências e perspectivas*, pp. 75-98, São Paulo, Annablume Editora.
- RIVERO, M. y AGUILAR, A. (2009): "Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)", *Espacios Públicos*, 26, pp. 243-260.
- SERNA, J. M. (2008): *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM.
- SOBRINO, L.J. (2003): "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada (parte A)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 54, pp. 461-507.
- TAPIA, J. (1993): "La urbanización dependiente de la ciudad de Toluca", en Estrada, M., Nieto, R., Nivón, E. y Rodríguez, M. (Coords.), *Antropología y ciudad*, México, CIESAS- UAM-I, pp. 247-254.
- TOMASSINI, L. (1993): *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, BID.
- TOSCANO, F. (2012): "Áreas metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial", *Revista de Estudios Regionales*, 93, pp. 65-91.
- UGALDE, V. (2007): "Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2, pp. 443-460.
- VENANCIO, A. (2008): "Análisis teórico-metodológico de los instrumentos de ordenación territorial: el caso del Estado de México, 2006", en Orozco, M.E., Suárez, G.M., Calderón, J.R., Campos, H. y Hernández, N. (Coords.), *Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México*, pp. 35-55, México, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Metropolitano.
- ZIZUMBO, L., BERNAL, E. I., ROMERO, T. (2013): "Proceso de modernización y desarrollo turístico en Valle de Bravo", *Atelié Geográfico*, 2, pp. 27-43.