

# GOBERNANZA TERRITORIAL: MEDICIÓN REGIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

---

## **TERRITORIAL GOVERNANCE:**

REGIONAL MEASUREMENT IN THE STATE OF MEXICO

### **Francisco Javier Rosas Ferrusca**

 [orcid.org/0000-0001-8655-9566](https://orcid.org/0000-0001-8655-9566)

Universidad Autónoma  
del Estado de México  
México  
[fjrf@uaemex.mx](mailto:fjrf@uaemex.mx)

### **Viridiana Rodríguez Sánchez**

 [orcid.org/0000-0002-9014-8871](https://orcid.org/0000-0002-9014-8871)

Universidad Autónoma  
del Estado de México  
México  
[viris\\_rodsan@live.com.mx](mailto:viris_rodsan@live.com.mx)

#### **Abstract**

*The State of Mexico is organized into 20 regions; Lerma and Toluca stand out due to their location and proximity to the Valle de México, Valle de Toluca and Tianguistenco metropolitan areas, a position that places them as demarcations with strong urban pressures, whose development is distinguished by an accelerated process of demographic growth. The article identifies the advances of the local governments of both regions in the consolidation of territorial governance through the indicators of federal dependency, transparency and accountability, financial autonomy, settler committees, instruments in terms of territory and management system cadastral.*

**Keywords:** Territorial Governance; Metropolization; Indicators; Evaluation.

#### **Resumen**

El Estado de México se organiza en 20 regiones; sobresalen Lerma y Toluca, por su ubicación y cercanía con las zonas metropolitanas Valle de México, Valle de Toluca y Tianguistenco, posición que las sitúa como demarcaciones con fuertes presiones urbanas, cuyo desarrollo se distingue por un acelerado proceso de crecimiento demográfico. El artículo identifica los avances de los gobiernos locales de ambas regiones en la consolidación de la gobernanza territorial a través de los indicadores de dependencia federal, transparencia y rendición de cuentas, autonomía financiera, comités de colonos, instrumentos en materia de territorio y sistema de gestión catastral.

**Palabras clave:** Gobernanza Territorial; Metropolización; Indicadores; Evaluación.

## Introducción

En los últimos años la gobernanza aplicada al ámbito territorial ha cobrado importancia en las administraciones municipales como una forma de demostrar la capacidad de organización y acción al interior de una ciudad o región, donde el gobierno municipal juega un papel clave para el reforzamiento de la coordinación y cooperación vertical y horizontal entre actores políticos, sociales y económicos; aunado a la necesidad por mejorar los mecanismos de transparencia e información e involucramiento de los ciudadanos.

El presente trabajo tiene como caso de estudio las Regiones VII Lerma y XVII Toluca, ambas pertenecientes a zonas metropolitanas en el Estado de México, que desde 2017 han puesto en marcha estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030, incorporando acciones relacionadas con la gobernanza territorial, que pretenden atender las demandas de una población que en los últimos cinco años ha registrado un crecimiento de más de 40 mil habitantes cada una, cifra que las coloca con una densidad de 619.42 habitantes por km<sup>2</sup> para Lerma, y con 1,549.78 habitantes por km<sup>2</sup> para Toluca, aspectos a los que se suma el impacto derivado de importantes obras como lo es la construcción del Tren Interurbano México-Toluca, que atraviesa una importante extensión de áreas naturales y zonas altamente densificadas.

Los escenarios proyectan un crecimiento constante que en 2030 ascenderá a 485,412 personas en la Región VII Lerma y a 1,231,370 habitantes para la Región XVII Toluca, que demandarán en el mediano y largo plazos servicios básicos, equipamiento, empleo, seguridad y otros aspectos que se asocian a la capacidad del gobierno local para garantizar, por un lado, mejores condiciones de habitabilidad, y por otro, avanzar en esquemas de gobernanza que involucren a los sectores público, privado y social en la planeación de la región.

Con una metodología mixta que analiza indicadores cuantitativos y se retroalimenta con aportaciones cualitativas, se evalúa el comportamiento de la información proveniente de Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), del Instituto Nacional de Estadística

y Geografía (Inegi), y del Portal de Información Pública Mexiquense (Ipomex), que corresponde a los seis indicadores señalados para el periodo 2015-2020.

El análisis de los indicadores para ambas regiones contribuye a identificar el grado de avance en materia de gobernanza territorial, en donde es posible adelantar, como conclusión preliminar, un comportamiento moderado que refleja en algunos indicadores estancamiento y rezago, situación que da la pauta a la formulación de recomendaciones de corto, mediano y largo plazos que permitan a los gobiernos locales ampliar sus capacidades para consolidar a la gobernanza como un pilar fundamental de la competitividad y desarrollo local, regional y metropolitano.

El trabajo está estructurado en cuatro grandes rubros. El primer apartado se refiere a los pilares conceptuales que sustentan esta investigación, donde destaca la aportación de gobernanza metropolitana integrada refiriéndose a “los mecanismos de participación social, gubernamental y política de los territorios que comparten características y problemáticas derivadas del acelerado crecimiento urbano y demográfico, y que a su vez forman parte de un conglomerado metropolitano” (Calderón Maya *et al.*, 2019). Esta categoría sustenta los indicadores que se analizan en el documento.

La segunda parte consiste en el diagnóstico de la Región VII Lerma y la Región XVII Toluca, ambas seleccionadas por su dinámica demográfica, territorial y gubernamental, donde emergen importantes retos derivados de la presión urbana al formar parte de las Zonas Metropolitanas de Santiago Tianguistenco y del Valle de Toluca, respectivamente. En la tercera fase se aborda el proceso para el monitoreo de los avances de los indicadores de gobernanza territorial tomando como referencia la propuesta del Índice de Ciudades Sustentables 2021, a partir del cual se realizó un semáforo que permitió asignar un color a cada valor, que se puede interpretar de la siguiente manera: rojo (estancamiento o rezago), naranja (mismo desempeño o ligera modificación), amarillo (disminuyó su desempeño) y verde (incrementa su desempeño).

Se presenta así la anatomía de la gobernanza territorial, describiendo el comportamiento de los indicadores de dependencia federal, trans-

parencia y rendición de cuentas, autonomía financiera, comités de colonos, instrumentos en materia de territorio y sistema de gestión catastral en la Región VII Lerma y la Región XVII Toluca, clasificándolos en los colores del semáforo antes mencionado.

Finalmente, se exponen conclusiones y recomendaciones del tema donde pueden destacarse diferencias y similitudes entre las dos regiones, mostrando la necesidad de impulsar la participación ciudadana como eje principal para el desarrollo de una buena práctica de gobernanza territorial.

## Pilares conceptuales

El punto de partida conceptual del trabajo radica en la definición de la gobernanza territorial, que en la postura de Calderón Maya *et al.* (2019)

hace referencia a una nueva forma de definir la acción del gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. El reto principal de la gobernanza territorial consiste en generar las condiciones más favorables para desarrollar acciones conjuntas que permitan la participación de diversos actores (Calderón Maya *et al.*, 2019: 205).

Con base en esta conceptualización, Calderón Maya *et al.* (2019) plantean una analogía para introducir la categoría de gobernanza metropolitana integrada, que en su perspectiva se

refiere a los mecanismos de participación social, gubernamental y política de los territorios que comparten características y problemáticas derivadas del acelerado crecimiento urbano y demográfico, y que a su vez forman parte de un conglomerado metropolitano. Incluye a los actores estratégicos, a los instrumentos de planeación, a la normatividad y a las instituciones y/o dependencias de los diferentes niveles de gobierno, es por tanto multinivel y multisectorial (Calderón Maya *et al.*, 2019: 205).

Es precisamente esta nueva categoría la que se adapta a los indicadores que se analizan en este artículo en las regiones de estudio, cuya

precisión se sustenta en una revisión de la literatura especializada, sintetizando en la siguiente tabla los conceptos que más se apegan a la valoración efectuada.

**Tabla 1**  
**Definición de indicadores de gobernanza territorial**

<b>Dependencia federal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Es la relación que se expresa a través de la transferencia de recursos que el Gobierno Federal realiza a los gobiernos locales para asegurar ciertas funciones. Se materializa principalmente en aportaciones (recursos etiquetados) y participaciones (libre disposición) que se organizan en diversos fondos, ramos y partidas presupuestales. A una mayor dependencia federal le corresponde una menor autonomía fiscal, que refleja a su vez una limitada capacidad de recaudación por parte de los ayuntamientos que se ven sometidos a la centralización de recursos y funciones por parte de la federación.</li> </ul>
Fuente: IMCO (2022).
<b>Transparencia y rendición de cuentas (Auditorías)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La Secretaría de la Contraloría las define como la actividad que verifica el cumplimiento de los objetivos, programas y metas alcanzadas por el Gobierno del Estado de México, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad, equidad, transparencia y apego a la normatividad con que se han aplicado. Normalmente se vigilan los recursos transferidos a municipios y los derivados del Acuerdo de Coordinación entre los gobiernos federal y estatal.</li> </ul>
Fuente: Secogem (2022).
<b>Recursos propios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos que los estados y municipios generan a través de sus facultades tributarias (impuestos) o bienes patrimoniales.</li> </ul>
Fuente: IMCO (2022).
<b>Comités de colonos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>De acuerdo con el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), son los órganos de representación ciudadana con que cuenta cada colonia, están integrados por nueve ciudadanos/as o cinco en algunos casos. Su función es representar los intereses colectivos de los y las habitantes de la colonia ante las diversas autoridades de la demarcación territorial. Se encargan de integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas de las vecinas y los vecinos.</li> </ul>
Fuente: IECM (2023).

### Continuación Tabla 1

#### Comités de colonos

- El ayuntamiento de León, Guanajuato, define a los comités de colonos como órganos de representación ciudadana, que participan y colaboran para gestionar demandas y propuestas de interés general para su colonia, se integra por un grupo de vecinos electos democráticamente en asamblea pública, su conformación varía en función de las necesidades de la demarcación territorial pero las figuras principales son un presidente, un secretario general y un tesorero.

Fuente: Ayuntamiento de León, Guanajuato (2023).

#### Instrumentos territoriales

- El artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece que la planeación y regulación de los centros de población se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de: I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial; II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano [...] tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales. Los planes o programas a que se refiere este artículo son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano. Los instrumentos de planeación referidos deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento.

Fuente: DOF (2021).

#### Sistema de gestión catastral

- La gestión catastral es un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, por medio de los cuales se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país. La gestión catastral tiene implícito el enfoque multipropósito, el cual contribuye en la conformación de un sistema catastral integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio.

Fuente: Catastro Avanza (s.f.).

## Contexto de la Región VII Lerma

La Región VII Lerma está conformada por los municipios de Atizapán, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco. Es considerada funcional, desde el enfoque de región metropolitana, que de acuerdo con Méndez Gutiérrez del Valle (2008) es una perspectiva de análisis territorial más habitual sostenida por organismos internacionales, tales como la OCDE y la ONU Hábitat, y ha cobrado relevancia en el contexto de la globalización. En México, recientemente ha sido utilizado en Chiapas y Puebla para hacer referencia a demarcaciones donde interactúan las zonas urbanas, los territorios rurales y el capital natural. La región integra a cinco de los seis municipios de la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco. La superficie regional total asciende a 666.78 km<sup>2</sup> y posee una densidad de población de 619.52 habitantes por km<sup>2</sup> al 2020.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal (Inegi, 2015), la región contaba con 372,179 habitantes, cifra equivalente al 2.2% con respecto al total del Estado de México. Cinco años después, en 2020 la población regional se incrementa a 413,017 personas, que representa 2.4% de la entidad. Lerma y Tianguistenco destacan por su concentración poblacional con el 41.24% y el 20.40%, respectivamente; mientras que los municipios con menor concentración para el mismo periodo de referencia son Atizapán (3.14%) y Texcalyacac (1.39%).

**Tabla 2**  
**Indicadores demográficos de la Región VII Lerma (2015-2020)**

Municipio/ Región / Entidad	Población 2015	Población 2020	% de población Región/ Estado 2020	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad de Población (hab/km <sup>2</sup> )	Proyección de Población	
						2025	2030
Atizapán	11,875	12,984	3.14	8.46	1,534.75	13,547	14,414
Capulhuac	35,495	36,921	8.94	21.50	1,717.26	43,608	46,085
Lerma	146,654	170,327	41.24	230.87	737.76	186,471	197,032
Ocoyoacac	66,190	72,103	17.46	138.26	521.50	79,859	84,011
Texcalyacac	5,246	5,736	1.39	25.43	225.56	6,568	6,929
Tianguistenco	77,147	84,259	20.40	131.83	639.15	90,234	95,521
Xalatlaco	29,572	30,687	7.43	110.43	277.89	38,890	41,420
<b>Región VII Lerma</b>	<b>372,179</b>	<b>413,017</b>	<b>2.43</b>	<b>666.78</b>	<b>619.42</b>	<b>459,177</b>	<b>485,412</b>
<b>Estado de México</b>	<b>16,187,608</b>	<b>16,992,418</b>	<b>811,810</b>	<b>22,499.95</b>	<b>772.12</b>	<b>19,178,920</b>	<b>20,167,419</b>

Fuente: Inegi (2020a y 2015), IGECEM (2021), Conapo (2019).

Como se muestra en la tabla 2, las proyecciones de población realizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2019) para el periodo 2010-2030 indican que la Región VII Lerma alcanzará en 2025 una población de 459,177 habitantes y para 2030 contará con 485,412 personas, lo cual significa que la región aportará para dichos años el 2.94 y 2.97%, respectivamente, de la población total estatal. Este comportamiento será congruente con las tendencias demográficas del contexto mundial, nacional y estatal, que tenderá a acentuar su concentración en zonas urbanas, impactando en la consolidación de territorios en constante expansión urbana, panorama que una vez más ratifica el predominio del fenómeno metropolitano en el desarrollo de las ciudades en el Estado de México, en donde el 95% de la población que habita en zonas urbanas pertenece a alguna de las tres zonas metropolitanas de la entidad: Valle Cuautitlán-Texcoco (que pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México), Valle de Toluca y Santiago Tianguistenco.

Es evidente que la Región VII Lerma jugará un papel determinante en la evolución demográfica de las metrópolis mexiquenses, sobre todo si consideramos que en gran parte es producto del área de conurbación física y funcional de la Zona Metropolitana de Toluca y la Ciudad de México, que en la óptica de los estudiosos apunta a la consolidación de un sistema de ciudades de carácter megalopolitano favorecido por los gran-

des ejes articuladores entre centros urbanos de mayor jerarquía, entre los que destacan el Corredor Toluca-Lerma-Ciudad de México que comunica a los municipios de Lerma y Ocoyoacac a través de la carretera federal Toluca-México, en la que también convergen Capulhuac, Santiago Tianguistenco y Atizapán. Adicionalmente, las autopistas de cuota, como el libramiento norte de Toluca, que vincula a la autopista a Zitácuaro y Valle de Bravo-México, así como la autopista hacia Ixtapan de la Sal, contribuyen a articular la región.

En materia de servicios públicos, de acuerdo con información del Inegi (2020a), 98.1% de las viviendas de la región disponen del servicio de agua potable, 99.23% de las viviendas cuentan con energía eléctrica, y 98.01% dispone de servicio de drenaje, cifras que muestran una cobertura satisfactoria en pro de la población; no obstante, con respecto a la recolección de residuos sólidos, no se cuenta con sistema eficiente para su manejo adecuado, ya que el servicio es sólo de recolección y disposición final y no contempla su tratamiento (Gobierno del Estado de México, 2018).

Considerando los datos derivados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (Inegi, 2021), el promedio diario de residuos sólidos recolectados en la Región VII Lerma es de 234,200 kg, es decir, 1.76 kg/hab/día; destacan los municipios de Tianguistenco con 25,000 kg

(3.37 kg//hab/día) y Lerma con 76,000 kg diarios (2.24 kg/hab/día).

En términos económicos la región concentra al 2.4% del total de la Población Económicamente Activa con respecto al Estado de México, la distribución de actividades económicas regionales muestra un predominio de la actividad terciaria ocupando al 65.61% de la población, el sector secundario se posiciona con el 30.48% y finalmente, el 3.89% de la población aún labora en actividades primarias.

### Contexto de la Región XVII Toluca

La Región XVII Toluca se ubica en la parte poniente del Estado de México y se conforma por

los municipios de Toluca y Zinacantepec, ambos pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, cuenta con una extensión territorial de 740.07 km<sup>2</sup> y una densidad poblacional para el año 2020 de 1,505.91km<sup>2</sup>.

En términos demográficos, en 2015 la región registró una población de 1,062,463 habitantes, cifra que representa 6.5% con respecto al Estado de México, para 2020 de acuerdo con el Inegi (2020a) se estima una población de 1,114,480 personas, lo que equivale al 6.6% del total de la población mexicana.

Al interior de la región destaca el municipio de Toluca con una concentración poblacional de 81.70% mientras que Zinacantepec aporta 18.29%.

**Tabla 3**  
**Indicadores demográficos de la Región XVII Toluca (2015-2020)**

Municipio / Región / Entidad	Población 2015	Población 2020	% de población Región/ Estado 2020	Superficie km <sup>2</sup>	Densidad de Población (hab/km <sup>2</sup> )	Proyección de Población	
						2025	2030
Toluca	873,536	910,608	81.70	426.85	2,133.3	977,750	1,019,014
Zinacantepec	188,927	203,872	18.29	313.22	650.89	209,342	212,356
<b>Región XVII Toluca</b>	<b>1,062,463</b>	<b>1,114,480</b>	<b>6.55</b>	<b>740.07</b>	<b>2,784.19</b>	<b>1,187,092</b>	<b>1,231,370</b>
<b>Estado de México</b>	<b>16,187,608</b>	<b>16,992,418</b>	<b>811,810</b>	<b>22,499.95</b>	<b>772.12</b>	<b>19,178,920</b>	<b>20,167,419</b>

Fuente: Inegi (2020a y 2015); IGECEM (2021), Conapo (2019).

Como se aprecia en la tabla 3, las proyecciones poblacionales del Conapo (2019) indican que la Región XVII Toluca tendrá una población en 2025 de 1,187,092 habitantes, mientras que para 2030 se estima en 1,231,370 personas. Estas cifras representan incrementos poblacionales de 72,612 y 116,890 habitantes, respectivamente. Es posible destacar una disminución en la dinámica de crecimiento demográfico a nivel regional, por lo que para 2030 la Región XVII Toluca continuará concentrando al 6.6% del total del Estado de México; estos datos muestran un comportamiento diferencial al de la Región VII Lerma, que muestra una tendencia de crecimiento en aumento.

En términos de crecimiento urbano, la Región XVII Toluca forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, conglomerado que con-

centra a 2,260,149 de habitantes constituyendo la quinta zona metropolitana en el ámbito nacional y la segunda en el contexto estatal, la región contribuye con el 50.75% de la población de esta zona.

Con respecto a los servicios públicos, de acuerdo con el Inegi, en 2020 se identificaron a nivel regional 288,621 viviendas, de las cuales la energía eléctrica presenta la mayor cobertura con el 99.44%, le sigue el servicio de drenaje con 98.40% y finalmente la cobertura de agua potable se registra en 97.85%. En materia de recolección de residuos sólidos urbanos conforme al Inegi (2021), el promedio diario en la región es de 469,000 kg, es decir, que se generan aproximadamente 2.37 kg/hab/día de residuos sólidos; el municipio con mayor generación de residuos sólidos es Zinacantepec, con un promedio

de 3.1 kg/hab/día de residuos sólidos.

Finalmente, en el panorama económico la Región XVII Toluca concentra al 6.5% de la población económicamente activa de la entidad, al igual que en la Región VII Lerma se identificó un predominio de las actividades económicas terciarias, ocupando al 67.91% de la PEA regional; en segundo lugar, se ubica el sector secundario con 27.86% y finalmente el sector primario presenta un 2.28% (IGECEM, 2021).

## Monitoreo de avances

Con el objetivo de medir el comportamiento de los indicadores de gobernanza territorial en las regiones, se retoma la propuesta del ICS (2021),<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El Índice de Ciudades Sostenibles (ICS, 2021) fue calculado por el Grupo Financiero Banamex, S.A. de C.V., el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a través del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y el Centro Mario Molina, instancias que impulsaron desde 2013 la creación de este proyecto como índice urbano en México y en el mundo con el objetivo principal de evaluar la sostenibilidad de las urbes en forma integral. El ICS mide el avance de las zonas

que identifica los avances de cada indicador a través de cinco grados representados por cinco colores: Rojo (meta muy lejana), Naranja (meta lejana), Amarillo (avance regular), Verde claro (buen avance) y Verde oscuro (meta lograda). De éstos, se consideran cuatro a fin de retroalimentar la propuesta; asimismo se revisaron las Cédulas de Datos de Avance Municipal (DataMun) elaboradas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2018) en colaboración con la Agencia de Cooperación Alemana GIZ.

Con base en lo anterior, el monitoreo de avances diseñado para valorar el comportamiento de los indicadores de la dimensión de gobernanza territorial de las regiones VII Lerma y XVII Toluca queda conformado a partir de la siguiente tabla.

metropolitanas en el cumplimiento de los 17 ODS a través de 92 indicadores de corte social, ambiental y económico. El ICS promedio se ubica en 56.06, las 10 zonas metropolitanas con el resultado más alto son Guadalajara (67.59), Hermosillo (64.02), Culiacán (63.83), Querétaro (63.57), Aguascalientes (63.46), Mazatlán (63.26), Durango (63.24), Chihuahua (62.90), Mexicali (62.76) y Toluca (62.55).

**Tabla 4**  
**Semáforo de control de indicadores regionales**

Color	Grado de avance*/	Interpretación**/
Rojo	Meta muy lejana	Estancamiento o rezago
Naranja	Meta lejana	Mismo desempeño o ligera modificación
Amarillo	Avance regular	Disminuyó su desempeño
Verde	Meta lograda	Incrementa su desempeño

Fuente: Elaboración propia con base en CITIBANAMEX (2021).

\*/ Clasificación planteada por el ICS (2021).

\*\*/ Valoración propia propuesta para las regiones VII Lerma y XVII Toluca.

## Anatomía de la gobernanza territorial en la Región VII Lerma

El análisis de la gobernanza territorial se sustenta en la revisión de seis indicadores: Dependencia federal; Transparencia y rendición de cuentas (auditorías); Porcentaje de recursos propios; Número de comités de colonos; Instrumentos normativos en materia de territorio; y Sistema de gestión catastral, comportamiento que se expone a continuación.

*Dependencia federal.* El porcentaje promedio de recursos provenientes de la federación asignados a la región en su conjunto, según la información reportada por el IGECEM en 2017, fue

de 64.9%, cifra que disminuyó drásticamente en 2020 al ubicarse en 26.7%, por lo que este indicador puede valorarse con un comportamiento significativo en el periodo de estudio, reflejando un robustecimiento de los ingresos propios y una disminución de la dependencia de recursos federales.

*Transparencia y rendición de cuentas (auditorías).* En contraste, el indicador de transparencia y rendición de cuentas presenta un incremento importante en el número de auditorías aplicadas a la región entre 2019 y 2020, pasando de 4 a 90 en cada año respectivamente. Pese a ello, se valora con un comportamiento ligero, ya que estos ejercicios de transparencia se concentran

predominantemente en dos municipios Capulhuac y Atizapán, mientras que otros no reportan ningún avance.

*Porcentaje de recursos propios.* Otro indicador que también muestra una reducción en el comportamiento regional es el referente a la autonomía financiera, se identifica que la región en su conjunto presenta una reducción de 14.0% a 12.8% en los recursos propios recaudados entre 2018 y 2021, por lo que su comportamiento no refleja cambios significativos.

*Comités de colonos.* La participación social, evaluada a través de los comités de colonos, indica una reducción representativa en el conjunto de la región, en 2019 se tenían contabilizados 40, concentrados en tres municipios (Ocoyoacac, Texcalyacac y Lerma); sin embargo, en 2021 la información del Censo de Gobierno del Inegi (2021) sólo reportó la presencia de cuatro de ellos, por lo que es claramente observable el rezago de este indicador.

*Instrumentos en materia de territorio.* La planeación, medida a través de la existencia de instrumentos normativos en materia territorial, también indica una reducción importante. En 2018, la región contaba con un total de 26 planes o programas específicos, que se redujeron a 20 en 2020. La revisión detallada del tipo de instrumentos señala que sólo Tianguistenco, Capulhuac y Atizapán sobresalen por atender con planes, programas y proyectos, el desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico territorial,

la prevención de riesgos, el manejo de áreas naturales y la regularización de la tenencia de la tierra. No obstante, en el contexto regional, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem) a través de los programas regionales determina la necesidad de considerar otros temas relevantes, que prácticamente están ausentes, tales como la restauración y/o mejoramiento de centros históricos, la movilidad urbana, el ordenamiento turístico y el cambio climático.

*Sistema de gestión catastral.* El sistema de gestión catastral en la región refleja un incremento del número de procesos y servicios (administración del padrón catastral, administración de catálogos, control de servicios catastrales, valuación de predios, traslados de dominio, control de recaudación del impuesto predial, almacén digital y control y autenticación de niveles de usuario, vinculación con base de datos cartográficos, visualizador de cartografía y mantenimiento cartográfico) al pasar de 21 en 2018 a 35 en 2020. Si bien es un aumento significativo y una herramienta que está vigente en todos los municipios, en algunos casos requiere actualización en los rubros de componentes administrativos de catálogos, control de servicios catastrales, traslados de dominio, recaudación del impuesto predial, visualización de la cartografía y automatización de la base de datos cartográfica, aspectos que podrían ampliar los márgenes de recaudación fiscal.

**Tabla 5**  
**Evaluación de indicadores de la dimensión gobernanza territorial en la Región VII Lerma**

<b>Indicador 1: Dependencia federal (% de recursos que proviene de la federación)</b>			
2017	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
64.90	26.76	BAJO	↓
<b>Indicador 2: Transparencia y rendición de cuentas</b>			
2019	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
4	90	LIGERO	↑
<b>Indicador 3: Autonomía financiera (% de recursos propios)</b>			
2018	2019	Cambio en el indicador	Comportamiento
14.01	12.88	LIGERO	↑
<b>Indicador 4: Comités de colonos</b>			
2019	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
40	4	REZAGO	↓



**Continuación Tabla 5**

<b>Indicador 5: Número de instrumentos en materia de territorio</b>			
2018	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
26	20	LIGERO	↓
<b>Indicador 6: Sistema de gestión catastral</b>			
2018	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
21	35	SUBIÓ	↑

Fuente: Elaboración propia con base en IGECEM (2023), Ipomex (2019), Inegi (2021 y 2020b).

Nota:

↑ Señala que el indicador mejoró su desempeño durante el periodo de análisis.

↓ Señala que el indicador disminuyó su desempeño durante el periodo de análisis.

En materia de gobernanza territorial la región presenta un indicador en verde (incrementa su desempeño), tres en naranja (mismo desempeño o ligera modificación), uno en amarillo (disminuyó su desempeño) y uno en rojo (estancamiento o rezago). Por lo anterior, es posible señalar que su contribución a la Agenda 2030 refleja un comportamiento ligero o moderado.

### **Anatomía de la gobernanza territorial en la Región XVII Toluca**

*Dependencia federal.* La información oficial refleja que en el periodo analizado este indicador muestra un reajuste en los dos municipios de la Región XVII Toluca, el porcentaje de recursos proveniente de la federación en 2017 era de 66.3% y en 2020 se ubicó en 26.7%, comportamiento que en Zinacantepec es más evidente al pasar de 76.2% en 2017 a 36.1% en 2020; mientras que Toluca pasó de un 64.6% en 2017 a 25.5% en 2020.

*Transparencia y rendición de cuentas (auditorías).* Este indicador refleja en el conjunto de la región un avance importante al aumentar de 34 auditorías en 2019 a 54 en 2020. Toluca es el municipio que en tan solo un año transparentó con un mayor número de auditorías el ejercicio de sus recursos, al pasar de 26 a 44 en el mismo periodo, lo cual significa un aumento de 18 auditorías más distribuidas en diversos rubros. Zinacantepec, por su parte, a pesar de mostrar un aumento, éste es moderado, en el mismo periodo solo practicó dos auditorías más (ocho en 2017 y diez en 2020).

*Porcentaje de recursos propios.* La autonomía financiera en la Región XVII Toluca, medida a través de los recursos propios, es un indicador favorable, al ascender en conjunto, de 40.9% en

2018 a 71.7% en 2019. Este incremento es más significativo en el municipio de Toluca, que en 2018 registró un 44.4% de recursos propios y en 2019 aumentó a 74.2%. En Zinacantepec el ascenso es alto, al pasar de 20.5% a 56.3% en ambos años de referencia, lo cual indica una mayor capacidad de recaudación y autonomía financiera.

*Comités de colonos.* La participación ciudadana en la Región XVII Toluca muestra que en 2019 se tenía registrado un total de 115 comités de colonos, 19 pertenecían al municipio de Toluca y 96 al de Zinacantepec. En 2020 en el ámbito regional se identificaron 67 de éstos, 39 son de Toluca y 28 de Zinacantepec, cifras que muestran una disminución en la Región XVII de 48 comités para el periodo referido.

*Instrumentos en materia de territorio.* La elaboración y actualización de instrumentos normativos en materia de territorio presenta un comportamiento moderado en la Región XVII, al aumentar en uno de 2018 a 2019, Toluca se mantiene con seis y Zinacantepec suma un instrumento más en el mismo periodo. Los rubros atendidos a través de planes y programas se orientan al desarrollo urbano, al ordenamiento territorial ecológico, riesgos y vulnerabilidad, movilidad urbana, áreas naturales protegidas, regularización de la tenencia de la tierra y restauración de centros históricos. Los temas no regulados son el ordenamiento turístico, acción climática y pueblos mágicos.

*Sistema de gestión catastral.* La información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones (2019-2021) publicado por el Inegi refleja un aumento en el sistema de gestión catastral, ascendiendo de 13 a 22 en el conjunto de la Región XVII, Toluca es el municipio que muestra un incremento importante al pasar

de nueve a 16 de 2018 a 2020; Zinacantepec aumentó únicamente dos a pasar de cuatro a seis en el mismo periodo. Los rubros que comprende el sistema de gestión se concentran en servicios catastrales, almacén digital, base de datos, visualizador y mantenimiento cartográfico, traslados de dominio, administración de catálogos y valuación de predios.

De los seis indicadores, la Región XVII Toluca tiene cuatro que reflejan un incremento (verde)

y dos reflejan una reducción (amarillo), lo cual muestra un comportamiento significativo en materia de gobernanza territorial, existen indicadores en los que se observa un avance importante y que contrastan con otros que aún requieren un esfuerzo mayor para mejorar la capacidad de las autoridades locales para consolidarla como herramienta de la gestión pública.

**Tabla 6**  
**Evaluación de indicadores de la dimensión gobernanza territorial en la Región XVII Toluca**

<b>Indicador 1: Dependencia federal (% de recursos que proviene de la federación)</b>			
2017	2019	Cambio en el indicador	Comportamiento
66.30	25.71	BAJO	↑
<b>Indicador 2: Transparencia y rendición de cuentas (auditorías)</b>			
2019	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
34	54	SUBIÓ	↑
<b>Indicador 3: Autonomía financiera (% de recursos propios)</b>			
2018	2019	Cambio en el indicador	Comportamiento
40.93	71.67	SUBIÓ	↓
<b>Indicador 4: Comités de colonos</b>			
2019	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
115	67	BAJO	↓
<b>Indicador 5: Número de instrumentos en materia de territorio</b>			
2018	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
8	9	SUBIÓ	↓
<b>Indicador 6: Sistema de gestión catastral</b>			
2018	2020	Cambio en el indicador	Comportamiento
13	22	SUBIÓ	↑

Fuente: Elaboración propia con base en IGECEM (2023), Ipomex (2019), Inegi (2021 y 2020b).

## Conclusiones

El análisis de la información vinculada a la gobernanza territorial permite identificar una serie de inconsistencias que afectan la valoración del comportamiento de ésta en las regiones de estudio. Una de ellas radica en la escasa disponibilidad de datos oficiales, algunos municipios no cuentan con una página oficial o sitio web que publique y difunda sus indicadores, a pesar de que por ley están obligados a cumplir con la transparencia de su información. A ello se suma la desactualización de los datos, e incluso la ausencia de éstos, situación que dificulta el análisis por series de tiempo. La calidad de la informa-

ción constituye otro problema, en diversos rubros se adicionan o eliminan algunos aspectos, ejemplo de ello son los comités de participación ciudadana, de colonos y autoridades auxiliares que en ciertas demarcaciones asumen la figura de COPACIS, COCICOVIS, delegados, subdelegados y jefes de manzana, situación que conduce a datos que en determinados años se disparan y en otros se contraen drásticamente.

Pese a las inconsistencias, la evolución de los indicadores de gobernanza territorial refleja un comportamiento moderado en la Región VII Lerma y un avance significativo en la Región XVII Toluca, sin embargo, en ambas los indicadores que requieren acciones de fortalecimiento

son la dependencia federal, los comités de colonos, la autonomía financiera y los instrumentos en materia de territorio, por lo que para lograr acercarse progresivamente a esquemas de gobernanza territorial eficientes, los municipios que integran estas regiones deberán redoblar esfuerzos que les permitan trabajar con mecanismos modernos de administración pública que los posicionen a la vanguardia de los retos de las ciudades contemporáneas.

Involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de la administración pública es hoy una exigencia, no una condición negociable o sujeta a criterios de discrecionalidad. En este sentido, los esquemas de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad podrían fortalecerse para cumplir con las demandas sociales que contribuyan a alcanzar una mayor sostenibilidad y habitabilidad en las regiones analizadas.

Por tanto, las principales recomendaciones para garantizar que en 2030 los municipios de estas regiones arriben a una evaluación más favorable, se orientan a que los gobiernos locales trabajen con esquemas de colaboración y coordinación multinivel, de tal forma que la suma de esfuerzos y la integración de actores públicos, privados y sociales genere sinergias y exploren fuentes de financiamiento alternativo que garanticen el desarrollo de proyectos detonadores acorde a la vocación productiva de cada demarcación local. En esta visión, la elaboración y/o actualización de los instrumentos de planeación territorial resulta fundamental, el diseño de estrategias con una perspectiva de largo plazo representa la posibilidad de que las Regiones VII Lerma y XVII Toluca se distingan por estándares de mayor sostenibilidad, habitabilidad y gobernanza efectiva.

Los ayuntamientos deben esforzarse por avanzar hacia un gobierno digital que supere al gobierno electrónico a través de herramientas innovadoras que les permitan una gestión municipal eficiente, y es justo aquí donde la perspectiva de Carrera Hernández (2020) señala que se debe apostar por una política digital cuyo propósito supere los rezagos de los gobiernos locales para que sus indicadores sean confiables. Las tensiones derivadas de la pandemia del COVID-19 han situado a las relaciones entre el gobierno y la sociedad en un punto crítico, donde cada vez más la eficiencia y la eficacia se asumen como una exigencia impostergable, por lo

que la consolidación del gobierno digital es hoy un cimiento de la gobernanza territorial que requiere trabajo y compromiso colectivo.

Finalmente, conviene precisar que los actuales procesos de urbanización que enfrentan diversas áreas urbanas y regiones de la entidad mexicana, y en particular las que han sido objeto de una continua conurbación y metropolización, demandan que la exploración teórica y metodológica para su abordaje, considere otras categorías, sobre todo porque su gestión a cargo del sector público no puede en forma aislada, enfrentar las demandas de la sociedad. Se requiere de ejercicios de colaboración multinivel que sumen a los actores del desarrollo regional, cuyo desempeño y resultados puedan ser difundidos y evaluados, lo cual constituye parte de las agendas importantes para trabajos e investigaciones futuras.

## Fuentes consultadas

- Ayuntamiento de León, Guanajuato (2023), "Comité de Colonos", León, Ayuntamiento de León, Guanajuato, <<https://acortar.link/cOSMcS>>, 8 de agosto de 2023.
- Calderón Maya, Juan Carlos; Campos Alanís, Héctor; Rosas Ferrusca, Francisco Javier y Jiménez Sánchez, Pedro (2019), "Análisis del Concepto de Gobernanza Territorial desde el Enfoque Desarrollo Urbano", *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 31, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Instituto de Asuntos Públicos, pp. 175-210, <<https://acortar.link/9PJVRy>>, 8 de agosto de 2023.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2021), "Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", 6 de enero, Ciudad de México, Cámara de Diputados, <<https://acortar.link/cOZsl6>>, 8 de agosto de 2023.
- Carrera Hernández, Ady Patricia (2020), *El Gobierno Digital en la Gestión Municipal: algunas ideas para su aprovechamiento*, Toluca, Instituto Hacedario del Estado de México.
- Catastro Avanza (s.f.), "Principios de la Gestión Catastral", Soacha, Catastro Avanza S.A.S SEM, <<https://acortar.link/DcjuDG>>, 8 de agosto de 2023.
- Conapo (Consejo Nacional (2019), *Proyecciones de la población de los municipios de México, 2010-2030*, Ciudad de México, Conapo.
- CITIBANAMEX (2021), *Índice de Ciudades Sostenibles 2021*, Ciudad de México, CITIBANAMEX/Instituto Mexicano para la Competitividad/Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Labora-

torio Nacional de Políticas Públicas/Centro Mario Molina, <<https://acortar.link/LPxoHs>>, 8 de agosto de 2023.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), *Plataforma DataMun: Instrumento de planeación y evaluación municipal*, Coneval/Agencia de Cooperación Alemana GIZ, <<https://acortar.link/54J7TX>>, 8 de agosto de 2023.

Gobierno del Estado de México (2018), *Programa Regional VII Lerma 2017-2023*, Toluca, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México/Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, <<https://acortar.link/LiUR9U>>, 8 de agosto de 2023.

IECM (Instituto Electoral de la Ciudad de México) (2023), “¿Qué son y qué hacen los Comités Ciudadanos?”, Ciudad de México, IECM, <<https://acortar.link/ExCbPP>>, 8 de agosto de 2023.

IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2022), “82% de los ingresos estatales provienen de las transferencias federales”, Ciudad de México, IMCO, <<https://acortar.link/CPpwlo>>, 8 de agosto de 2023.

IGECEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México) (2023), “Estadística Básica Municipal, México. 2017-2021”, Toluca, IGECEM, <<https://acortar.link/xlrkpr>>, 8 de agosto de 2023.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021), “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México”, Aguascalientes, Inegi, <<https://acortar.link/iT8EFR>>, 8 de agosto de 2023.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020a), “Censo de Población y Vivienda, México”, Aguascalientes, Inegi, <<https://acortar.link/OtL77>>, 8 de agosto de 2023.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020b), “ITER. Resultados por Localidad, México”, Aguascalientes, Inegi, <<https://acortar.link/KMGP6J>>, 8 de agosto de 2023.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), “Encuesta Intercensal, México”, Aguascalientes, Inegi, <<https://acortar.link/jqRvYk>>, 8 de agosto de 2023.

Ipomex (Información Pública de Oficio Mexiquense) (2020), “Información por Ayuntamiento”, Toluca, Ipomex/Infoem, <<https://acortar.link/SnZxIP>>, 8 de agosto de 2023.

Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo (2008). “Procesos recientes en regiones metropolitanas: transfor-

maciones económicas y reorganización territorial. Algunas interpretaciones y debates actuales”, en Joaquín Bosque Sendra y Víctor Manuel Rodríguez Espinosa (eds.), *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*, Madrid, Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Centro de Ciencias Humanas y Sociales, pp. 37-67.

Secogem (Secretaría de la Contraloría (2022), “Auditorías”, Toluca, Secogem, <<https://acortar.link/oFPv7E>>, 8 de agosto de 2023.

*Recibido:* 21 de abril de 2023.

*Aceptado:* 27 de junio de 2023.

*Publicado:* 4 de septiembre de 2023.

### Francisco Javier Rosas Ferrusca

Es doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente se desempeña como docente investigador en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Sus líneas de investigación son: Gobernanza Territorial, Proyectos de Desarrollo Urbano, Planeación Metropolitana y Movilidad Urbana. Entre sus más recientes publicaciones destacan, como coautor: “Governance of Social Representations of Quality of Life”, *Psychology & Psychological Research International Journal*, 4 (5), pp. 1-5 (2019); “Especificación de un modelo para el estudio de la agenda de la seguridad pública”, *Revista Atlante. Cuadernos de Educación y Desarrollo*, septiembre de 2018, pp. 1-20 (2018).

### Viridiana Rodríguez Sánchez

Es maestra en Estudios de la Ciudad por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Actualmente se desempeña como profesora de asignatura en las licenciaturas en Planeación Territorial y Ciencias Ambientales. Es miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana; dictaminadora de la revista Papeles de Población, coordinadora del programa de la Maestría en Estudios de la Ciudad (perteneciente al Sistema Nacional de Posgrados del CONACyT), adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEMéx.