

# Conflictos en la planificación y gestión del transporte y vialidad en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza.

## Conflicts over planning, transport and roadways administration at Valle de Toluca metropolitan area: a governance analysis.

Arturo Venancio Flores<sup>1</sup>, Edith Imelda Bernal González<sup>2</sup>

[arturo\\_venancio@hotmail.com](mailto:arturo_venancio@hotmail.com) [edim\\_bernal@hotmail.com](mailto:edim_bernal@hotmail.com)

Facultad de Planeación Urbana y Regional y Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma del Estado de México

### Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar formas en que la 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). Desde el 2005, la implementación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT), se ha centrado en las dificultades de coordinación entre los actores metropolitanos que conforman un tipo distintivo de ciudad como es la zona metropolitana, para la que no logran conformar una visión integrada de desarrollo. Para ello se han analizado instituciones políticas sobre lo urbano-metropolitano en México, situación que pone de manifiesto la crisis de la ZMVT en las dimensiones económica, social y ambiental, de modo que afrontarla no es responsabilidad de un sólo gobierno municipal, lo que plantea nuevos retos en materia de gobernanza por la necesaria inclusión de los tres ámbitos de gobierno y de los actores sociales en la toma de decisiones sobre el desarrollo metropolitano.

**Palabras clave:** estudios territoriales, metropolización, planificación y gestión, desarrollo metropolitano, gobernanza metropolitana y actores metropolitanos.

### Abstract

The aim is to analyze how the governance model contributes to improve planning and management coordination among metropolitan actors within Toluca Valley Metropolitan Area (ZMVT); to that purpose different metropolitan institutions in Mexico are reviewed. It focusses on the coordination problems among metropolitan municipalities and social actors who have to face the metropolis as a different kind of city. Regretedly, all of them have neglected an integrated perspective which reduces the possibility of metropolitan planning and management. This situation highlights the economic, social and environmental crisis in the ZMVT which cannot be solve solely by any one of the municipalities composing the metropolis, but by all of them, posing new challenges, particularly in the field of governance because it is necessary, on the one hand, an integrated and coordinated vision of all tiers of government acting on the metropolitan zone, particularly the local one, and on the other, the inclusion of social actors within the decision-making process regarding metropolitan development.

**Key words:** territorial studies, metropolization, plan and manage, metropolitan development, metropolitan governance and metropolitan actors.

<sup>1</sup> Dr. en Ciencias Sociales y profesor de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: [arturo\\_venancio@hotmail.com](mailto:arturo_venancio@hotmail.com).

<sup>2</sup> Dra. en Ciencias del Agua por el Centro Interamericano de Recursos del Agua de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: [edim\\_bernal@hotmail.com](mailto:edim_bernal@hotmail.com).

## 1. Introducción

El artículo tiene como principal interés explicar las dificultades de gobernar la zona metropolitana<sup>3</sup>, misma que se caracteriza por rebasar los límites político-administrativos municipales. Esta situación, donde los problemas de planificación y gestión metropolitana ya no son responsabilidad de un sólo gobierno municipal y plantea nuevos retos en materia de gobernanza.

La gobernanza, como una forma nueva y distinta de gobernar, en la que los contenidos, las formas y la política en general, se adaptan a nuevas condiciones, destaca el nuevo papel de la sociedad organizada y el de las políticas territoriales (Pascual, 2006: 28). Ante este contexto, es relevante la inclusión de actores distintos al gobierno en la toma de decisiones de la zona metropolitana, donde la principal explicación de la no aceptación de esta escala de atención para la toma de decisiones se relaciona con la estructura tradicional del Estado mexicano.

En la mayoría de los casos se trata el tema metropolitano para referirse a la estructura o funcionamiento de la zona metropolitana. Sin embargo, el artículo se centra en el papel del gobierno en la zona metropolitana; lo que aquí interesa no es ese sentido de gran tamaño, sino cómo la configuración de la zona metropolitana –conformada por distintos municipios– es resultado de las decisiones gubernamentales y, por lo tanto, constituye una unidad de planificación y gestión.

## 2. Gobernanza metropolitana

La gobernanza es un modo de gobernar basado en la horizontalidad y el acuerdo (Pascual y Godàs, 2010). Como lo señala Pascual (2008), la gobernanza tiene su origen durante la década de los noventa donde hacía referencia al campo de cooperación internacional, y con el paso del tiempo, se ha usado como noción donde las decisiones públicas no corresponden a decisiones aisladas por parte del gobierno, sino que son resultado de la participación de una red de actores interdependientes, una relación de acción pública, los cuales incluyen organizaciones no gubernamentales y gubernamentales.

---

<sup>3</sup> 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).

De acuerdo con Porras (2007: 165), la gobernanza<sup>4</sup> se define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, institucional y territorial duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De esta manera, Pascual, Iracheta, Porras, Lefèvre y Aguilar, coinciden en que la gobernanza explica el creciente rol de actores no gubernamentales en el diseño de políticas públicas y servicios. Por lo tanto, la gobernanza no debe entenderse como la subordinación o reducción del Estado, sino como una forma de recuperación de éste, al que le corresponde conducir la construcción democrática del desarrollo metropolitano; donde los logros sean objetivos colectivos entre los actores metropolitanos.

Así, según Porras (2007) y Lefèvre (2005, 2010), la atención teórica y práctica se desplaza del tema de la capacidad gubernativa, hacia la forma en que el gobierno puede facilitar las condiciones de coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la complejidad metropolitana.

De esta manera, el término gobierno no es apropiado para referirse a la organización y administración de los problemas territoriales, bajo un contexto donde la participación privada y la sociedad civil se incrementa; así, el término gobernanza define mejor el proceso de cómo los ciudadanos participan en la resolución de problemas metropolitanos, usando al gobierno como el instrumento (ver: Porras, 2007; Pascual, 2008; Iracheta, 2009; Aguilar, 2006; 2007; 2010; Lefèvre, 2010).

Por lo tanto, a partir de la gobernanza metropolitana se entiende cómo los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios públicos para el área en su conjunto.

Complementariamente, los esfuerzos por conformar autoridades metropolitanas, usando el término gobernanza, son descritos por Lefèvre (2005), donde la gobernanza metropolitana destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la constitución de nuevas estructuras. Al hacer esto, se presenta una idea radicalmente distinta, donde la gobernanza implícita en el gobierno metropolitano se presenta como el punto de inicio, creada y lista para usarse; sin embargo, no sólo se trata de un proceso constitutivo donde debiera preestablecerse la institución, sino todo lo

---

<sup>4</sup> Se utiliza gobernanza como la traducción al español del termino governance. En lugar de gobernanca y gobernación, entre otras razones, es aceptado por la Real Academia de la Lengua Española (Porras, 2007: 163).

contrario, se buscan mecanismos para el diálogo entre actores metropolitanos sin la necesidad de instaurar el gobierno metropolitano.

Así, la gobernanza representa un enfoque alterno para la gestión de las zonas metropolitanas de forma democrática y colectiva (Frey, 2007; Pascual, 2008). Entonces, la gobernanza implica coordinación en red entre una variedad de actores con diferentes intereses y objetivos, a causa de la incapacidad del Estado por resolver los problemas metropolitanos, ya que es evidente la fragmentación institucional en la toma de decisiones, no sólo en el ámbito público, sino también entre actores distintos al gobierno.

De esta forma, la gobernanza de base territorial aparece como respuesta al hecho social metropolitano. Según Pascual (2006), se caracteriza por cuatro procesos de colaboración: “colaboración entre diferentes niveles político-administrativos (gobernanza multinivel), colaboración entre entidades municipales (gobernanza/cooperación horizontal), colaboración para el desarrollo económico y colaboración para la participación ciudadana”.

Por lo anterior, la gobernanza se entiende como la colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos (Pascual, 2004: 40).

Para el caso de la ZMVT, la gobernanza representa un modelo alterno para la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, porque basa la estrategia de desarrollo en la coordinación en red ante la diversidad de actores con diferentes intereses y objetivos, y parte del reconocimiento de la incapacidad de las instituciones políticas por resolver de forma colectiva los problemas económicos, sociales y ambientales, dimensiones en los que se ha centrado 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, los conceptos de planificación y gestión del desarrollo señalan la importancia que tiene la acción de los actores gubernamentales, sociales e inversionistas para lograr una coordinación entre los municipios que integran la zona metropolitana. Por ello, es importante comprender que la suerte de ésta depende de los esfuerzos que los actores sociales hagan por superar las limitaciones del entorno y aprovechar sus oportunidades, dando valor a sus propios recursos a favor de un proyecto metropolitano concertado. Es el caso de la ZMVT, que

no ha logrado una concertación amplia y de largo plazo para superar la crisis en que ha estado envuelta desde hace varias décadas.

El caso de la ZMVT se caracteriza por un centro urbano que se expande y conurba con otros de menor tamaño, ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas; el proceso no se detiene y ha entrado en una expansión regional como tránsito hacia regiones metropolitanas (Iracheta, 2008). La zona metropolitana presenta problemas de drenaje, agua potable, vialidad, transporte y tratamiento de los residuos sólidos; los cuales se han agravado sin que su solución cause interés gubernamental, y mayormente la incorporación del tema a la agenda gubernamental depende de la voluntad política.

Como lo señalan Dockendorff, 1994; García, 2001; Iracheta, 2003, 2009; Venancio, 2008 y Cuervo, 2010, la falta de coordinación entre los actores metropolitanos en materia de planificación y gestión del desarrollo metropolitano se manifiesta a través de un crecimiento industrial desordenado, un crecimiento habitacional periférico, la variación a la alza y dominada por la especulación inmobiliaria del precio de suelo, y la aceleración de los procesos económicos formales e informales, ampliando desordenadamente la concentración demográfica, social y económica.

### **3.1. Planificación metropolitana**

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 la naturaleza, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación (Iracheta, 1997; Castells, 2004; Venancio, 2008).

A partir de la planificación metropolitana se garantizan las dotaciones adecuadas en servicios, infraestructuras y equipamiento urbano-metropolitano que permitan tanto una elevada calidad de vida de la población residente como el desarrollo eficiente de las actividades económicas que se localizan en su territorio (Pujadas y Font: 1998; Contreras, 2008), para lo cual, como lo señala Iracheta (2001), la planificación requiere integrar las siguientes características:

- 1) Una planeación que parta de acuerdos sociopolíticos entre los actores.
- 2) Que se enfoque centralmente a la ejecución y no sólo a la elaboración de planes.
- 3) Que corresponda a un proceso de planeación 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.

Sin embargo, en numerosas entidades y zonas metropolitanas del país, el marco de planeación y el de gestión se conciben frecuentemente por las autoridades como dos tareas desvinculadas entre sí. En el caso de la planeación, 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, con lo que el crecimiento económico y el cambio social en ciudades y zonas metropolitanas queda siempre en segundo término (García, 2001).

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

### **3.2. Gestión del desarrollo metropolitano**

Por otro lado, la gestión se entiende como la complejidad organizada y la diversidad integrada para llevar a la realidad 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, se refiere a la capacidad para sumar a los actores sociales con mayor poder de transformación de la metrópoli 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).

Pascual señala que los componentes de la gestión estratégica son los siguientes:

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

Ante la complejidad metropolitana, la gestión requiere de un comportamiento muy activo, capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, roles y responsabilidades con base en finalidades.

Éstas no provienen de la concepción técnica particular de los funcionarios, sino de la elaboración de un proyecto político, consensual y participativo, en diálogo con la sociedad civil (Medina, 2000; Contreras, 2008).

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

De esta forma, el tema no es el tamaño de la zona metropolitana, sino el papel del gobierno en ésta, a falta de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo metropolitano.

#### **4. El papel del Estado y la planificación metropolitana**

La reforma del Estado en México exige revisar los conceptos de planificación y gestión, porque la realidad del país enfrenta problemas que no coinciden con el discurso político y con las orientaciones gubernamentales, sobresaliendo las siguientes: a) la persistencia y agudización de los problemas de marginación y pobreza, que se agudizan en el campo y se concentran en las ciudades, b) la falta de coordinación intergubernamental e interinstitucional entre los actores metropolitanos y c) la crisis territorial y ambiental de ciudades y zonas metropolitanas en México, destacando el caso de la ZMVT (Cfr. Lcazuriaga, 1992; Iracheta, 1997; 2007; 2009).

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 sociales y empresariales, para contribuir a que el Estado logre los programas y proyectos metropolitanos de forma concertada, dejando atrás un discurso político complejo y difuso, así como recuperando la responsabilidad del Estado de dirigir el desarrollo del país en sus distintas dimensiones, como la territorial.

En este contexto adquiere fuerza la gobernanza, que no evita atribuciones, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores metropolitanos, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio. Por la estructura de gobierno y sustento constitucional, es complicado para México consolidar un gobierno metropolitano; no obstante, la coordinación metropolitana es necesaria para formular políticas claras que encaminen un proceso de planificación y gestión ampliamente participativo, con visiones integradas de cada zona metropolitana y con enfoques y 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 para fortalecer la participación social y empresarial en mecanismos institucionales descentralizados y 3) el Estado debe propiciar las condiciones jurídicas e instrumentales para generar un desarrollo democrático y sustentable, así como para garantizar la colaboración, coordinación y concertación en las decisiones de desarrollo metropolitano.

No obstante, la amplia legislación relacionada con el fenómeno metropolitano, ninguna norma establece la necesaria integralidad de visiones y acciones entre los tres ámbitos de gobierno para garantizar una metropolización coordinada y participativa. No existe el largo plazo en la legislación mexicana y tampoco hay claridad en cuanto a las competencias intergubernamentales para promover un desarrollo metropolitano acorde con las necesidades actuales.

### **5. Instituciones políticas sobre lo metropolitano en México**

Se ha visto que en México existen programas y leyes, así como instituciones que tienen como fin el cumplimiento de la planificación, es decir, el proceso de configuración socioespacial, aunque en la realidad se han observado fallas dentro de los mismos; pues se persiguen objetivos distintos, además de las diferencias en los procesos de planificación sectorial entre entidades federativas y municipios. Los avances en planificación y gestión del desarrollo metropolitano han sido mínimos, ya que se percibe una baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos.

En principio, se observa una desarticulación en cuanto a los instrumentos de planificación urbana y metropolitana de nivel federal y estatal. Tal desarticulación refleja la ausencia de una política integral que los guíe como plan y proceso, donde la zona metropolitana como unidad socioespacial sea planificada desde una perspectiva holística.

En relación con lo anterior, las dependencias y organismos gubernamentales integran en sus normas y manuales de organización la obligatoriedad para las tareas en la planificación metropolitana (Rivero y Aguilar, 2009), aunque se debe reconocer que de manera muy limitada, ya que como señalan estos autores (ibíd.), una característica común de las dependencias responsables de la planificación metropolitana (federales y estatales) es que carecen de coordinación, por lo que sus alcances se limitan al territorio administrado por cada gobierno aunque compartan una dinámica metropolitana.

Evidentemente, como lo señalan Iracheta (2003, 2009) y Venancio (2008), entre los tres ámbitos de gobierno no existe coordinación de los sistemas de planeación mencionados, por lo que en la situación particular de los territorios metropolitanos y sus regiones no



existe una base jurídica e institucional para ejercer planes, programas o proyectos que los contemplen como totalidades.

## 6. Zona Metropolitana del Valle de Toluca

Es importante hacer notar que históricamente la ciudad de Toluca surge como un asentamiento con actividad fundamentalmente agrícola, que ha transitado en las últimas décadas hacia un modelo metropolitano basado en la industrialización y posteriormente en un conjunto de servicios diversificados de impacto regional.

Su metropolización inicia en 1970, desenvolviéndose de manera muy dinámica y desordenada, por lo que se han llevado a cabo algunas acciones importantes en los últimos años. 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 colindantes y conurbados (20) con la capital del estado (Iracheta, 2009). Más recientemente (2005), se amplió su delimitación a 22 municipios y se estableció la integración del CECMVT como instrumento de apoyo para alinear las políticas de los tres ámbitos de gobierno.

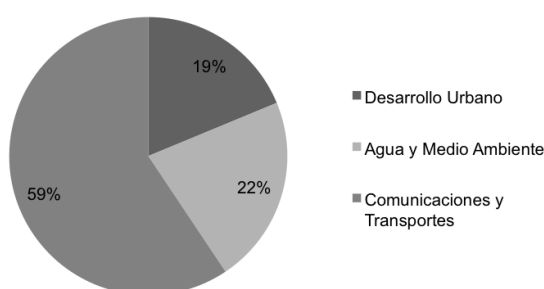
La consideración del número de municipios corresponde a dos ámbitos: "1) el de la Zona Metropolitana Conurbada de Toluca (ZMCT) que concentra el mayor porcentaje de la población de la región en el menor número de municipios (9), que contiene la mayor cantidad de unidades económicas, y 2) la periferia metropolitana regional, caracterizada por albergar una zona conurbada, zonas rurales y agropecuarias en un amplio territorio (13 municipios) y que contiene la mayor problemática de desarrollo urbano" (GEM, 2011: 26).

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

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

En términos urbanísticos, 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 (ver gráfica 1).

**Gráfica 1. Proyectos metropolitanos de la ZMVT**



Fuente: elaboración propia con base en los programas y planes sectoriales de la ZMVT.

Este proceso ha ocurrido al margen de un proyecto metropolitano consensuado 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 1).

La distribución porcentual de la población permite identificar a los municipios de Toluca (37.73%), Metepec (9.86%), Zinacantepec (7.72%), Almoloya de Juárez (6.80%), Lerma (6.21%), Temoaya (4.14%), Otzolotepec (3.60%), Tenango del Valle (3.59%), San Mateo

Atenco (3.34%) y Tianguistenco (3.25%) como los que más contribuyen al volumen poblacional de la zona metropolitana. Por razones geográficas sobresalen en la concentración de la población metropolitana los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Lerma, que son los de mayor expansión urbana. Esta distribución y magnitud de la población metropolitana se ha convertido en un reto adicional para la gobernanza, porque implica planificar y gestionar la infraestructura y el equipamiento urbanos para zonas que crecen 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.

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 y estar considerado como zona de atención prioritaria” (GEM, 2011) (ver mapa 2).

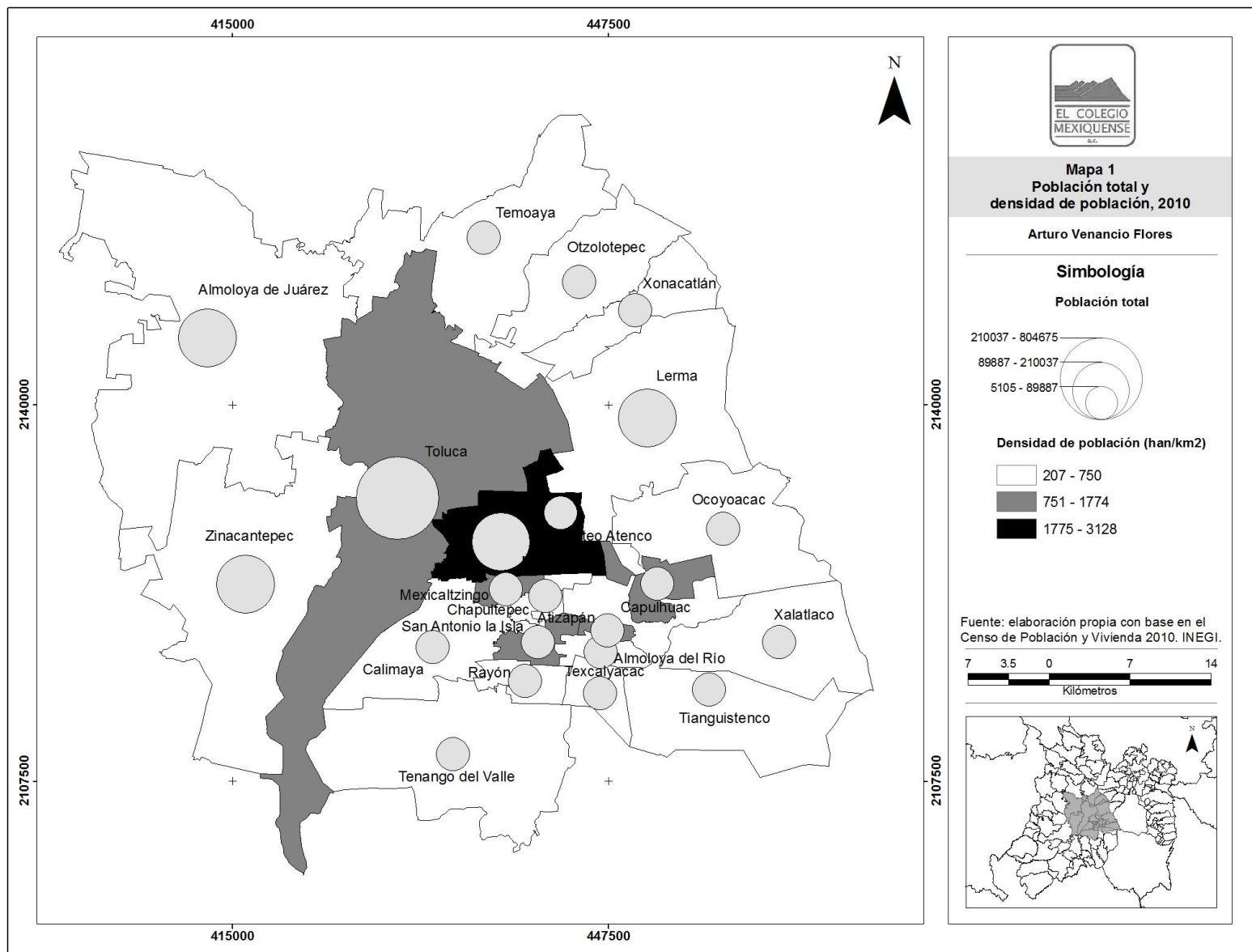
En términos económicos, en la década de 1940 se inicia una transformación importante en la estructura productiva y territorial de la ciudad de Toluca. Para 1970, se presenta el acelerado proceso de urbanización e industrialización, localizándose la mayoría de las fábricas sobre el “Paseo Tollocan” (Iracheta, 2012a; 2012b).

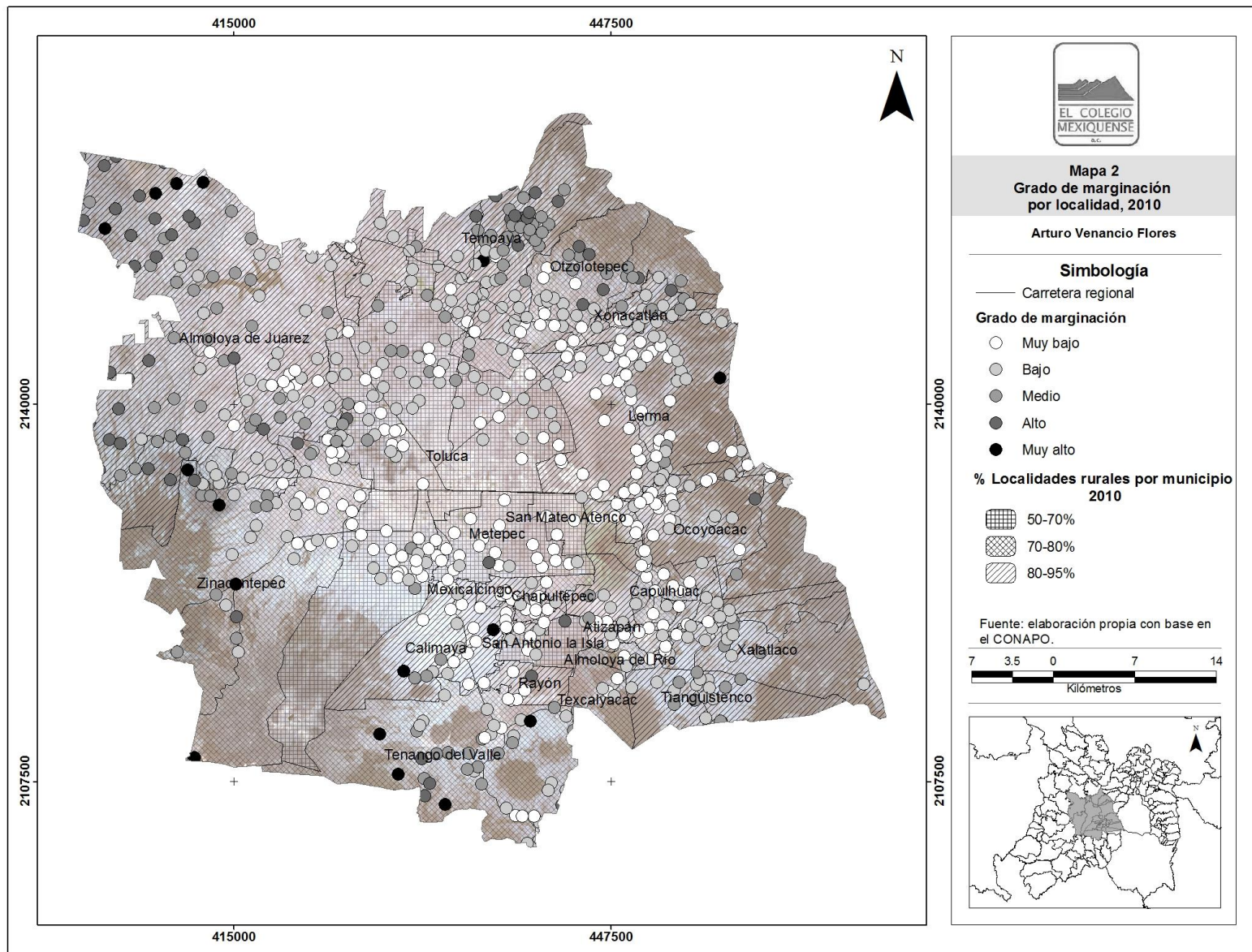
Su metropolización se aceleró por el sismo de 1985 en la ciudad de México, causando mayor dinámica poblacional por la intensa emigración del Distrito Federal hacia el Valle de Toluca. Este proceso impactó la demanda de vivienda y suelo en los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec y Lerma, a lo que se sumó la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca “José María Morelos y Pavón” en 1982.

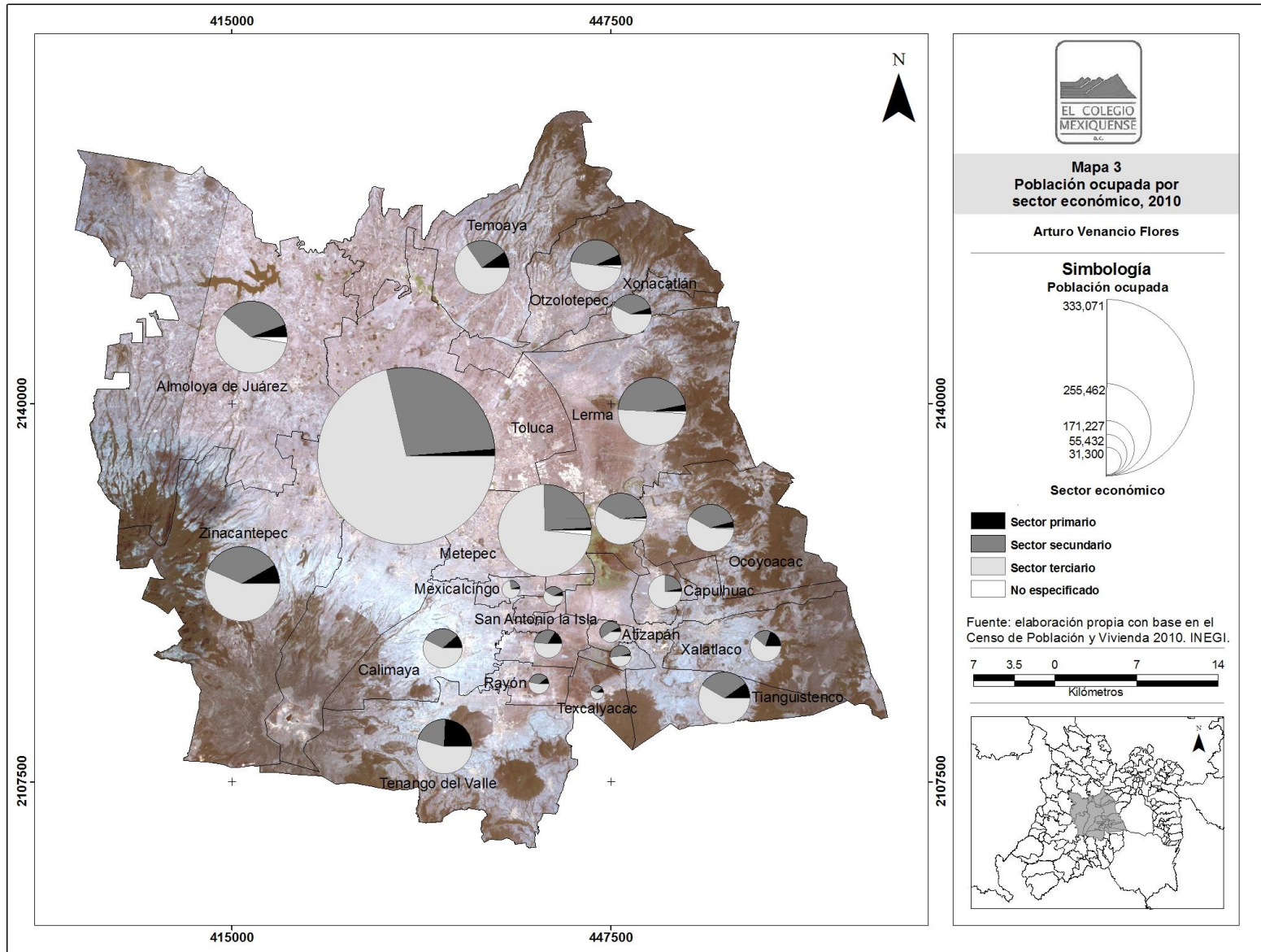
Aunado a lo anterior, Arteaga y Alfaro (2001) señalan a las grandes obras de infraestructura vial y de transportes (vialidades de cuota: México-Toluca; carretera libre Naucalpan-Toluca; construcción del aeropuerto) y la urbanización sin límites de los espacios naturales, desde Santa Fe y Cuajimalpa hasta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

ciudad de México por su intenso intercambio comercial. En este sentido, la distribución de la población ocupada por sector económico se ha concentrado en el terciario, secundario y primario respectivamente desde la década de los noventas a la fecha (ver mapa 3).

La periferia metropolitana regional 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 (en toneladas) los municipios de: Tenango del Valle con 65,687, Almoloya de Juárez 54,807, Xalatlaco 40,482, Zinacantepec 38,027, Calimaya 35,419, Toluca 32,834, Temoaya 21,257 y Tianguistenco 20,342. 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.







Venancio Flores; Bernal González | Conflictos en la planificación y gestión del transporte y vialidad en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza

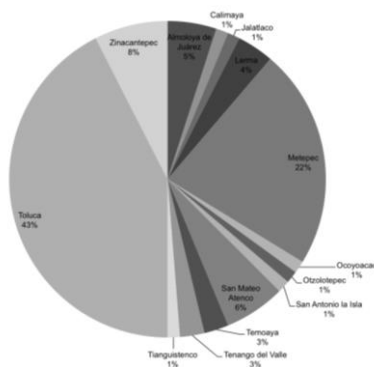
En términos ambientales, el proceso de urbanización en México tiende a destruir los recursos naturales, lo que se acelera y agudiza con la metropolización por la falta de coordinación entre las autoridades responsables de preservarlos en cada municipio.

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 (Iracheta, 2000).

A dicho problema debe agregarse la sobreexplotación del agua en el Valle de Toluca por la pérdida de biodiversidad en el Valle y en el nevado de Toluca, lo que ha provocado daños ambientales evidentes y la reducción de la oferta general de agua, todo ello en apenas una generación.

A partir de la inclusión de actores distintos al gobierno en defensa de sus recursos naturales y en contra de los proyectos metropolitanos autoritarios impulsados desde el Estado (ver gráfica 2), esto permite suponer que la política territorial 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 los inversionistas.

Gráfica 2. Distribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la ZMVT



Fuente: elaboración propia con base en el SIRFOSC/SEDESOL.

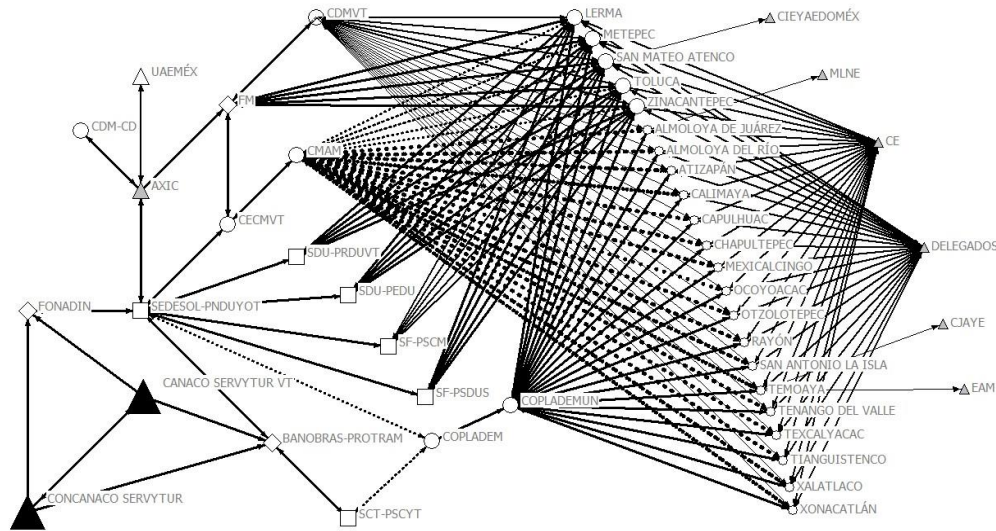
Por lo tanto, es necesario avanzar en el conocimiento sobre mecanismos organizacionales para coadyuvar en el diálogo y fortalecer la coordinación voluntaria como respuesta metropolitana para mejorar la planificación y gestión del desarrollo metropolitano. Un



organismo en el cual se desarrollen los arreglos de coordinación entre actores públicos, sociales y privados con visión de largo plazo y continuidad.

## 7. Conflictos en la coordinación del transporte y vialidad

### Red de gobernanza: transporte y vialidad



Fuente: elaboración propia.

Sector-Actor	Recursos en la red	Intensidad de relación	Influencia del actor en la red
○ Gobierno	○ Político	○ → ○ Alta positiva	○ Alto
● Sociedad	△ Humano	○ → ○ Media positiva	△ Medio
● Empresa	◇ Financiero	○ → ○ Baja positiva	◇ Bajo
	□ Normativo	○ - - - ○ Baja negativa	□ Alto
		○ - - - ○ Media negativa	□ Medio
		○ - - - ○ Alta negativa	□ Bajo

El diagrama de red de gobernanza de transporte y vialidad considera los actores grupales con mayor participación en su gestión y planificación para los tres ámbitos territoriales. La metodología seguida para llegar al diagrama de redes de gobernanza tiene dos estrategias de investigación complementarias. La primera de tipo documental que busca identificar y fortalecer el objeto de acción de los actores. La segunda consistió en entrevistas a actores clave para reducir el grado de subjetividad. Ambas estrategias confluyen para validar la relación de los actores grupales en la red.

Entre los principales hallazgos se identifican dos formas en cómo los municipios metropolitanos impulsan su movilidad: 1) están los municipios centrales donde los gobiernos municipales tratan de coordinarse para enfrentar un problema sectorial común, sin abordar el todo metropolitano como un sistema. El gobierno local no toma en cuenta las estrategias planteadas en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca para la modificación de los usos de suelo, porque éste se centra en un trabajo monográfico sin considerar los puntos de vista de los actores locales. En resumen, el Estado no tiene la

voluntad política de intervenir en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano y específicamente en la movilidad. 2) Están los municipios aledaños donde no hay planificación, y su crecimiento es con base en los acuerdos informales. Así, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes queda limitado como instrumento rector en los gobiernos locales que presentan baja capacidad administrativa y poco conocimiento para incentivar y fortalecer los proyectos relacionados con el transporte.

### 8. Conclusión

La política de vivienda y la ausencia de política metropolitana, son causantes de la metropolización fragmentada e insustentable, existiendo también una gran responsabilidad del 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 adoptar una estrategia colectiva para decidir el desarrollo metropolitano.

Para superar estos problemas se requiere un verdadero avance en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano como instrumento social para alcanzar un acuerdo sobre el desarrollo de la ZMVT, lo que depende del trabajo coordinado entre los actores metropolitanos para lograr un proyecto integrado y de largo plazo.

En este sentido, resalta la gobernanza como nuevo arte de gobernar que, como se ha expuesto, no elimina atribuciones del Estado, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores metropolitanos, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio. Es decir, la gobernanza mediante el enfoque de redes incentiva la participación de los actores distintos al gobierno, sin embargo, en los planes y programas no son claras las formas de participación social.

Por la estructura del Estado Mexicano y la ausencia de sustento constitucional al fenómeno metropolitano, resulta complicado consolidar un proyecto metropolitano coordinado con amplias expectativas sobre la administración metropolitana. Por lo que es necesario fortalecer la construcción de nuevas estructuras institucionales descentralizadas para la participación social.

En resumen, las limitaciones de coordinación entre los actores metropolitanos en la ZMVT persisten por la falta de voluntad política para generar mecanismos de coordinación metropolitana, siendo ésta más una aspiración que un proceso establecido y operativo.

**Venancio Flores; Bernal González** | Conflictos en la planificación y gestión del transporte y vialidad en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza

Por ello, las instancias creadas –como el CECMVT– para coordinar los esfuerzos de planificación y gestión del desarrollo de la ZMVT han carecido de fuerza y compromiso de los gobiernos municipales involucrados y del gobierno estatal, lo que se agudiza por la inexistencia de obligatoriedad de la base jurídica.

Finalmente, la diversidad partidista de las autoridades estatales y municipales que comparten responsabilidades en la zona metropolitana y las diferencias de organización institucional de los gobiernos municipales, se han convertido también en retos a superar para avanzar hacia un proyecto metropolitano democrático.

## Bibliografía

- AGUILAR, L.F. (2010), *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- \_\_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_\_ (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*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 107-126.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- CASTELLS, M. (2004), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- CONTRERAS, H.N. (2008), "La planificación y gestión urbana. En escalas local-metrópolis-global", *Revista de Arquitectura*; Bogotá, vol. 10, pp. 49-55.
- CUERVO, L.M. (2010), *América Latina: metrópolis en mutación*, Santiago de Chile, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- DOCKENDORFF, E. (1994), "Metropolización y gestión urbana", en BOLÍVAR, A. y COULOMB, R. (Coords.) *Gestión metropolitana y política*, México, UAM-A, pp. 31-52.
- FREY, K. (2007), "Gobernanza Electrónica Urbana e Inclusión Digital. Experiencias en ciudades europeas y brasileñas", *Nueva Sociedad*; Venezuela, núm. 196, pp. 109-124.
- FRIEDMANN, J. (1999), "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", *Ciudades*; México, vol. 10, núm. 42, pp. 3-6.
- 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*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Santiago de Chile, pp. 21-42.
- 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*, México, Colef-Colegio Mexiquense, pp. 21-51.

Venancio Flores; Bernal González | Conflictos en la planificación y gestión del transporte y vialidad en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza

GEM (GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO) (2011), *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, México, Centro Eure.

IRACHETA, A.X. (2012a), *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

\_\_\_\_\_ (2012b), “Estado de México: el reto de la urbanización descontrolada”, en JARQUÍN, M.T. (Comp.), *25 Años de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 1-33.

\_\_\_\_\_ (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense.

\_\_\_\_\_ (2008), “El fenómeno metropolitano en México”, en GARCÍA, R. e IRACHETA, A.X. (Comps.), *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano. Memorias del X seminario-taller internacional de la red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad*, México, El Colegio Mexiquense, pp. 29-108.

\_\_\_\_\_ (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.

\_\_\_\_\_ (2003), “Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México”, *Papeles de Población*; México, vol. 9, núm. 36, pp. 211-239.

\_\_\_\_\_ (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*, México, Colef-Colegio Mexiquense, pp. 127-164.

\_\_\_\_\_ (2000), “El agua y el suelo en la zona metropolitana del Valle de México”, *Sao Paulo em Perspetiva*; Sao Paulo, vol. 14, núm. 4, pp. 63-69.

\_\_\_\_\_ (1997), *Planeación y desarrollo: una visión del futuro*, México, Plaza y Valdés.

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*; Madrid, vol. 47, núm. 3, pp. 131-143.

\_\_\_\_\_ (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*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 195-262.

Venancio Flores; Bernal González | Conflictos en la planificación y gestión del transporte y vialidad en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca: un análisis desde la gobernanza

- MEDINA, J. (2000), *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 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*, España, Consejería de gobernación. Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía, pp. 17-38.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Nuevos Enfoques al Gobierno de las Metrópolis: El Gobierno Red o Gobernanza Metropolitana", en Feria, J.M. (coord.), *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pp. 171-180.
- \_\_\_\_\_ (2004), "La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial", en AA. VV., *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía).
- \_\_\_\_\_ (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*, Valencia, Aeryc, Ajuntament de Barcelona, tirant lo Blanch, pp. 19-33.
- PORRAS, F. (2007), "Teorías de la gobernanza y estudios regionales", *Secuencia Revista de Historia y Ciencias Sociales*; Distrito Federal, núm. 69, pp.161-185.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998), *Ordenación y planificación territorial*, España, Síntesis.
- RIVERO, M. y AGUILAR, A. (2009), "Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)", *Espacios Públicos*; México, vol. 12, núm. 26, pp. 243-260.
- 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*, México, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Metropolitano, pp. 35-55.