

## La Administración Pública del Estado de México ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible: desafíos para una entidad ordenada, sustentable y resiliente

Rosas Ferrusca, Francisco Javier

*Universidad Autónoma del Estado de México*

 ferrusca2001@yahoo.com.mx

Rodríguez Sánchez, Viridiana

*Universidad Autónoma del Estado de México*

 viris\_rodsan@live.com.mx

Miranda Rosales, Verónica

*Universidad Autónoma del Estado de México*

 viris\_rodsan@live.com.mx

Calderón Maya, Juan Roberto

*Universidad Autónoma del Estado de México*

 jrcalderonm@uaemex.mx

Documento recibido:	24 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	15 enero 2019

---

### Resumen

Actualmente, el Estado de México es la entidad federativa más poblada de México, las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2015 reflejan una población de 15'175,862 habitantes, 12.7% de los más de 119'938,473 de personas de todo el país. En esta entidad se localizan las Zonas Metropolitanas del Valle Cuautitlán-Texcoco (ZMVCT) y del Valle del Toluca (ZMVT), aglomeraciones urbanas que durante las últimas tres décadas se han consolidado como las de mayor dinámica urbana y demográfica. La primera, se relaciona con las dieciséis delegaciones de la Ciudad de México, con un municipio del estado de Hidalgo, y 59 municipios mexiquenses, aglutina a más de 22 millones de habitantes, es considerada hoy en día como la metrópoli más grande de la nación; mientras que en la segunda zona conformada por 15 municipios de la entidad, se asientan aproximadamente 2.3 millones de personas, el resto se distribuye en localidades semiurbanas y rurales. Esta dinámica ubica a la administración pública estatal, ante retos de singular importancia para atender en forma eficiente las demandas de una población en constante crecimiento. Por tal motivo, en concordancia con la responsabilidad global que México ha asumido en el ámbito multilateral, el actual Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023, ha sido dise-

ñado a partir de los requerimientos actuales y futuros de los asentamientos humanos. En este sentido, el presente documento centra su atención, en una primera fase, en el análisis de la estructura y alineación del principal instrumento de planeación (PDEM) con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, a partir de la metodología propuesta por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Con este marco de referencia y aunado a las aportaciones teóricas y enfoques de análisis del proceso de metropolización, se aborda el Pilar Territorial con énfasis en el eje referente a Ciudades y comunidades sostenibles, mismo que comprende los subtemas de ordenamiento del territorio, accesibilidad en la ciudad y el espacio, suelo y espacios dignos de habitación, patrimonio natural y cultural, y capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana. Con este pilar se pretende en el largo plazo, consolidar una entidad caracterizada por el orden urbano, la sustentabilidad y la resiliencia, como factores indispensables de las ciudades modernas del siglo XXI. Finalmente, se establecen los retos institucionales para que este instrumento de planeación fortalezca los esquemas de gobernanza urbana y metropolitana desde un enfoque integral, definiendo las directrices estratégicas que se deberán seguir en el marco del desarrollo urbano sustentable.

## Palabras clave

Administración pública estatal, Objetivos del desarrollo sostenible, Gobernanza urbana, Planeación territorial

## Abstract

Abstract: Currently, the State of Mexico is the State most populated of Mexico, official figures from the National Institute of statistics and geography (INEGI), in the year 2015 reflect a population of 15, 175, 862 inhabitants, 12.7% of the more than 119'938, 473 people of all over the country. In this entity Cuautitlán-Texcoco Valley (ZMVCT) and the Valley of Toluca (ZMVT), metropolitan areas are urban agglomerations that over the past three decades have been consolidated as the most of dynamic urban and demographic. The first relates to the sixteen delegations of the city of Mexico, with a municipality of the State of Hidalgo, and 59 municipalities State brings to more than 22 million inhabitants, is regarded today as the nation's largest metropolis; While in the second zone formed by 15 municipalities of the State, approximately 2.3 million people are settled, the rest is distributed in semi-urban and rural localities. This dynamic is the State public administration challenges of singular importance to efficiently meet the demands of a growing population. For that reason, in accordance with the global responsibility that Mexico has taken in the multilateral field, the current Plan of development of the State of Mexico (PDEM) 2017-2023, it has been designed from the current and future requirements of the settlements human. In this sense, the present document focuses its attention, in a first phase, in the analysis of the structure and alignment of the main instrument of planning (PDEM) with the objectives of the development sustainable (ODS) of the Agenda 2030 United Nations, starting from the methodology proposed by the Latin

American Centre of Administration for Development (CLAD). With this frame of reference and in addition to theoretical contributions and approaches to analysis of the process of urbanization, the Territorial Pilar addressed with emphasis on cities and sustainable communities shaft, itself comprising sub-themes of management of the territory, accessibility in the city and space, ground and space worthy of room, natural and cultural heritage, and institutional capacities for urban and metropolitan governance. This pillar is intended in the long term, to consolidate an entity characterized by the urban order, sustainability and resilience, as indispensable factors of the modern cities of the 21st century. Finally, establish the institutional challenges for which this instrument will strengthen planning urban and metropolitan governance schemes through an integrated approach, defining the strategic guidelines to be followed in the framework of the sustainable urban development.

## Keywords

State public administration, Objectives of sustainable development, Urban governance, Territorial planning.

---

### 1. México ante el compromiso de la Agenda 2030

De acuerdo con el Segundo Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, presentado en Santiago en abril de 2018, entre los principales avances del último año los informes voluntarios nacionales que algunos países han notificado a través de la construcción institucional, se precisa que de los 33 países de la región, 27 cuentan con planes de mediano y largo plazo, 14 ostentan un marco legal que instruye la elaboración de un plan de desarrollo y 30 han incorporado consultas ciudadanas en el diseño de sus planes; esta situación refleja que en América Latina y el Caribe, la planificación ha cobrado un nuevo auge al vincular a través de diversos mecanismos, los Objetivos de la Agenda 2030 con sus sistemas de planeación (CEPAL, 2018).

En el caso concreto de México, sus diversas acciones se insertan en el esquema de los países que en el momento de suscribir la Agenda 2030, ya llevaban un camino recorrido en el proceso de formulación de sus planes nacionales de desarrollo, el cual ha sido concretado a través de un ejercicio que hasta el momento también han llevado a cabo Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.<sup>1</sup>

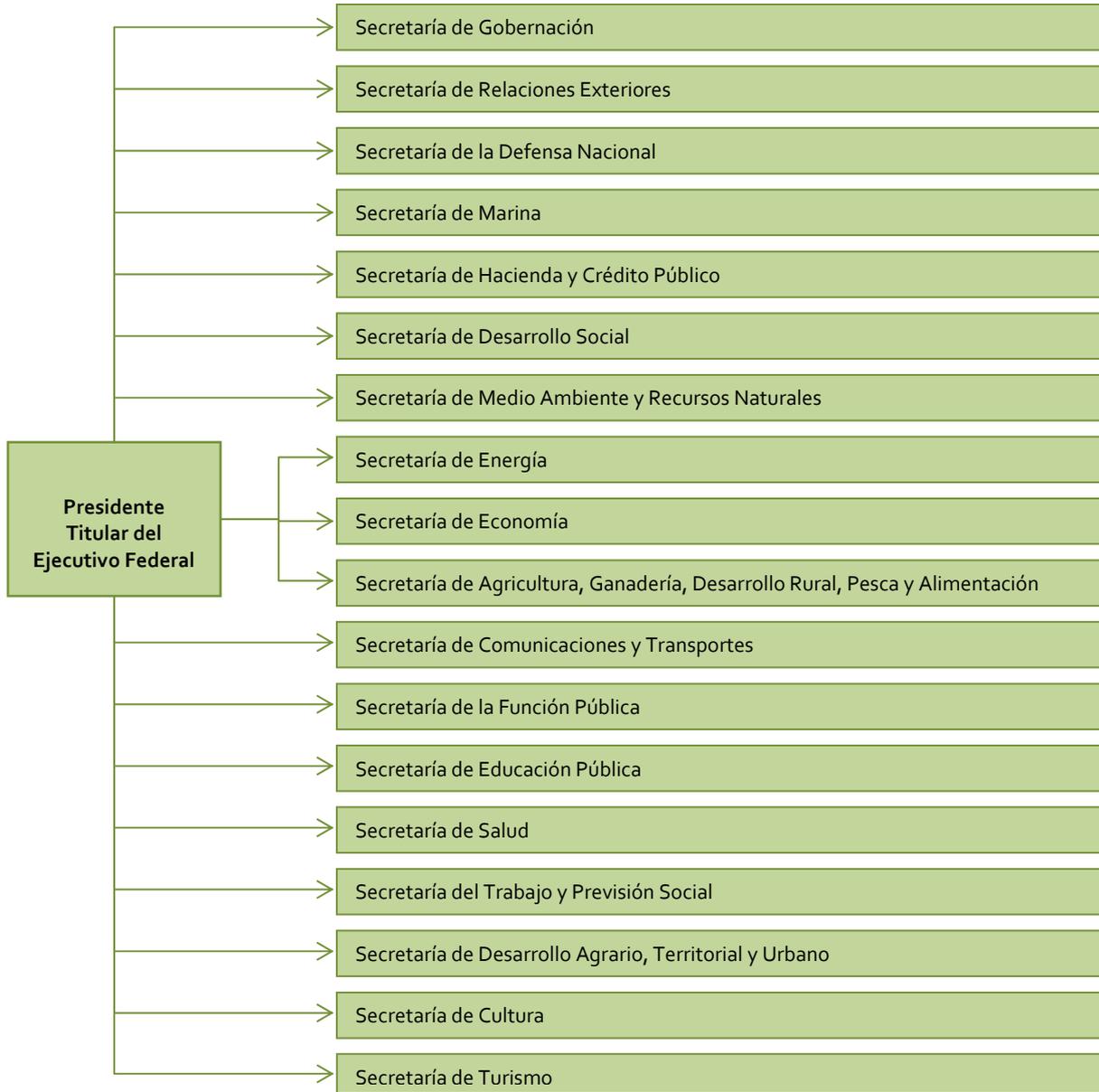
La responsabilidad de México ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, se refleja en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, instrumento que considera como parte de las prioridades de la política social, la necesidad de cerrar las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales y regiones del país,

---

<sup>1</sup>La información de la CEPAL (2018), destaca que países como Colombia, coincidieron con el proceso de formulación de su plan de desarrollo con la negociación de la Agenda 2030; mientras que Ecuador, Trinidad y Tobago y Suriname han formulado su plan de desarrollo con posterioridad al 2016, todos ellos han integrado los ODS como parte de sus objetivos estratégicos, igual que los países que se encontraban en ese mismo año en el proceso de formulación de sus planes (Bahamas, Cuba, Guyana, Granada, Uruguay y Santa Lucía).

situación que corresponde a la estrategia de consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, mediante el impulso de temas estratégicos de beneficio global y compatibles con el interés nacional.

**Esquema No. 1 Estructura del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**



Fuente: Elaborado con base en el Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado en el Diario Oficial de la Federación, abril 24 de 2017.

En el año 2010, la Oficina de la Presidencia de la República estableció el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, instancia conformada en sus orígenes por 14 dependencias, entidades y organismos de la administración pública federal, que posteriormente a finales del 2015, se reestructuró para agregar a seis entidades más con el objetivo de medir y realizar el seguimiento de los nuevos objetivos e indicadores de la Agenda 2030. Esta nueva organización se le denominó Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya responsabilidad radica en realizar el

seguimiento y evaluación de los resultados de los 17 objetivos y de las 169 metas concentradas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económico y ambiental.

De esta manera, México paralelamente con otros 21 países, realizó en julio de 2016, una revisión nacional voluntaria, comprometiéndose a crear un Consejo de Alto Nivel para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de tal forma que en septiembre de 2016 la Mesa Directiva del Senado de la República instaló un Grupo de Trabajo integrado por 17 Comisiones para que desde el orden legislativo se realice el seguimiento de dicha agenda, que en el ámbito regional está a cargo del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible. Lo anterior reflejado desde hace dos años, México cuenta con el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia.

## 2. Metodología para la elaboración del PDEM 2017-2023

A finales del año 2017, el Gobierno del Estado de México formuló la convocatoria y la metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, especificando los lineamientos técnicos y de participación social para la integración del instrumento rector de la política gubernamental en la entidad. En ella se incorporaron aspectos de la metodología diseñada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), misma que sustenta el proceso de planeación en un horizonte de corto, mediano y largo plazo, y establece como marco de referencia la Agenda 2030 de Naciones Unidas, además de la Gestión por Resultados para el Desarrollo, elementos con los que promueve una visión dinámica y flexible que intenta posicionarse a la altura de los retos y oportunidades de la entidad.

Para dar seguimiento a lo anterior, fue necesario suscribir un Convenio de Cooperación Técnica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de que las bases técnicas detallaran la solidez necesaria para orientar la planeación del desarrollo, aspecto que ha colocado al Estado de México a la vanguardia del desarrollo nacional. Dicha colaboración fue retroalimentada con la participación de organismos internacionales, nacionales y locales que aportaron información técnica especializada y estadística en las diferentes fases de la elaboración del plan. En este ejercicio, se convocó a la sociedad civil para aportar opiniones en torno a los ámbitos fundamentales del desarrollo, logrando efectuar cinco foros estatales de consulta ciudadana denominados "Diálogo Social", realizados entre noviembre y diciembre de 2017 en cinco municipios representativos de la entidad mexiquense: Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal. Dichos foros estatales se estructuraron en función de cinco dimensiones vinculadas directamente con los ODS, abordando en forma integral los temas referentes a:

- a. Social: Fin de la Pobreza. Hambre Cero. Salud y Bienestar. Agua Limpia y Saneamiento.
- b. Económica: Educación de Calidad. Trabajo y Crecimiento Económico. Industria, Innovación e Infraestructura. Producción y Consumo Responsable.
- c. Territorial: Energía Asequible y No Contaminante. Ciudades y Comunidades Sostenibles. Acción por el Clima. Vida y Ecosistemas Terrestres.
- d. Seguridad: Igualdad de Género. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
- e. Transversal: Reducción de Desigualdades. Alianzas para lograr los Objetivos. Sinergia Institucional.

Con estas consultas ciudadanas se concentraron más de cinco mil asistentes y se recopilaron 1,021 ponencias en la plataforma digital denominada "Diálogo Social para la elaboración del PDEM 2017-2023", los diagnósticos y propuestas provenientes de diversos sectores de la sociedad mexiquense, sirvieron de base para el dise-

ño de los objetivos, estrategias y líneas de acción, aspectos que en conjunto representan las aspiraciones y retos, que en concordancia con los ODS, permitieron definir las prioridades institucionales desde una perspectiva integral.

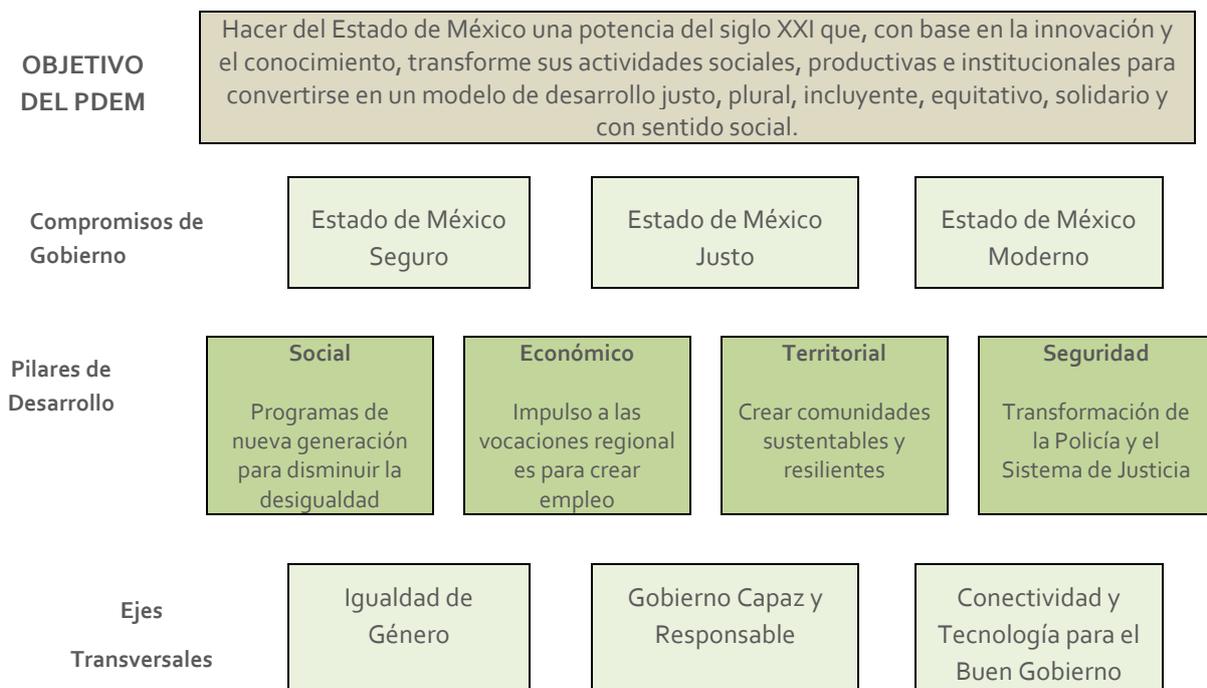
**Tabla No. 1 Pilares y Estructura del Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023**

Pilar	Denominación
Social	Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente
Económico	Estado de México Competitivo, Productivo e Innovador
Territorial	Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente
Seguridad	Estado de México con Seguridad y Justicia
Ejes Transversales	Igualdad de Género
	Gobierno Capaz y Responsable
	Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno

Fuente: Elaborado con base en el PDEM, 2017-2023.

Asimismo, se adicionaron las recomendaciones de expertos internacionales, por lo que en apego a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, fue posible diseñar el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, el cual se distingue por ser uno de los primeros referentes de la planeación en México, que se encuentra alineado en su totalidad a la Agenda 2030, congruencia que va desde su concepción metodológica hasta los mecanismos para su seguimiento y evaluación.

**Esquema No. 2 Estructura Estratégica del Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2023**



Fuente: PDEM (2017-2023: 32).

Este instrumento de planeación (PDEM 2017-2023), fue estructurado a partir de cuatro pilares centrales: social, económico, territorial y de seguridad; y tres ejes transversales: igualdad de género, gobierno capaz y responsable, y conectividad y tecnología para el buen gobierno, a través de ellos se pretende orientar el esfuerzo de la administración pública estatal durante los próximos seis años, y marca la pauta para sujetar al resto de los instrumentos del gobierno estatal y de los gobiernos locales. Finalmente, el PDEM 2017-2023 posee una visión prospectiva con un horizonte al 2030, y constituye el principal referente de la política estatal para que los programas regionales, sectoriales y especiales se diseñen en función de los lineamientos estratégicos que en él se precisan, y que deberán ser congruentes con la programación y presupuestación de los recursos financieros, de tal suerte que sea factible responder eficientemente a los desafíos de la entidad más poblada del país.

### 3. El Fenómeno Metropolitano y su Vinculación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible

Históricamente, la urbanización ha sido objeto de diversas teorías y enfoques de análisis, que van desde la perspectiva epistemológica, sociológica, arquitectónica, económica, administrativa y política, entre otras corrientes y escuelas que han centrado su atención en los resultados de los asentamientos humanos sobre las superficies productivas, la intensificación del intercambio de mercancías y la transformación de las materias primas, aspectos que dieron inicio al crecimiento y desarrollo de las primeras formas urbanas a escalas diversificadas, que hoy en día hacen presencia en el contexto mundial y cuyas expresiones más significativas del siglo XX son las metrópolis, las megalópolis y las metápolis.<sup>2</sup>

Al respecto, Mumford (1977: 385-390), destaca que

*"...la sucesión de formas urbanas desde un estado embrionario a la madurez, que en su aspecto puramente cuantitativo tiene su mejor expresión en alemán: Dorf, Kleinstadt, Mittelstadt, Grossstadt, Millionenstadt, por lo que se han propuesto los términos eopolis, polis, metrópolis, megalópolis, y conurbación como una serie equivalente, junto con los términos de ciudad regional y red urbana regional (regional urban grid)...".*

Sin embargo, no hay que perder de vista que el antecesor a la manifestación del fenómeno metropolitano ha sido "...la urbanización del mundo; un proceso contemporáneo y en marcha continua precedente en Asia, Europa, América Latina y el Caribe, África y USA...", (Pacione, 2005: 71-95), en razón de que los términos propuestos han adquirido metodologías y criterios de explicación cuantitativa más que cualitativa como lo asemejan las ciudades del momento.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Con el objetivo de profundizar en la amplia literatura global de los estudios referentes a la metropolización, se sugiere consultar, entre otras aportaciones, las teorías y modelos clásicos de las estructuras urbanas a partir de las cuales se generan las nuevas centralidades; las teorías sociológicas urbanas con la Escuela Sociológica de Chicago y los modelos de los anillos concéntricos de Burgess (1925), de los sectores radiales por Hoyt (1939), núcleos múltiples por Harris y Ullman (1945). Además por supuesto, del modelo de metropolización de Mackenzie (1987), así como las teorías y modelos de economía espacial, en las que destaca la del Lugar Central, establecida en 1933 por Walter Christaller, y la Teoría General de la Urbanización y Aplicación de sus Principios y Doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona por Ildefonso Cerdá (1867).

<sup>3</sup> Cabe señalar que, el concepto de zona metropolitana se desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y generalmente se utiliza para referirse a una ciudad grande, cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que la contenía originalmente (Negrete y Salazar, 1986:97-124); es decir, la pérdida de continuidad territorial, económica y política ejemplifican

La perspectiva de Pírez (2007), apunta a que más allá del término metropolitano, es preciso tomar en cuenta su vinculación con el “proceso de metropolización” como hecho histórico y con la metrópolis como su resultado. Plantea tres significados para referirse a lo metropolitano: literal, de ciudad “madre” o “central”; sociocultural, concerniente a una aglomeración amplia y heterogénea de población y sus consecuencias para la vida social; y urbano-territorial, centrado en un momento del proceso de urbanización caracterizado por el crecimiento (demográfico y económico) urbano y su expansión territorial con difusión diferenciada y desigual en el espacio.

En este sentido, la acelerada urbanización que el mundo en general ha experimentado a lo largo del tiempo, ha propiciado la necesidad por parte de las instancias gubernamentales, de los organismos internacionales y de la propia sociedad civil, de diseñar estrategias y políticas que respondan en forma eficiente a las externalidades negativas del crecimiento exagerado e insustentable de las áreas urbanas, cuyos efectos nocivos han tendido a profundizar las desigualdades socioeconómicas, la segregación y la vulnerabilidad de las ciudades frente al cambio climático, con el consecuente debilitamiento de los gobiernos. Estas condiciones han obligado a todos los países, a replantear los modelos de crecimiento urbano y a trabajar con nuevos paradigmas de la gestión pública, buscando cada vez más, la transparencia, la participación, la colaboración, la innovación y, por supuesto, la rendición de cuentas.

Por su parte, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) tienen un carácter global y es preciso adaptarlos al contexto particular de los diversos países, ya que sus desafíos para alcanzar el desarrollo sostenible son disímiles, sobre todo si consideramos que la creciente urbanización y el modelo de desarrollo obedecen a aspectos socio económicos, en donde el ritmo de crecimiento de la población urbana ha tendido a dominar notablemente a la población rural, patrón influenciado en gran medida por la globalización que ha favorecido la concentración de la población en lo que hoy se conoce como megaciudades. Los ODS son parte de una agenda integrada con visión de largo plazo (2030), y todos ellos convergen precisamente en las ciudades, de ahí su relevancia e impacto en la calidad de vida de las personas que habitan dichos conglomerados territoriales.

## 4. Características de las Ciudades y Comunidades Sostenibles Mexicanas

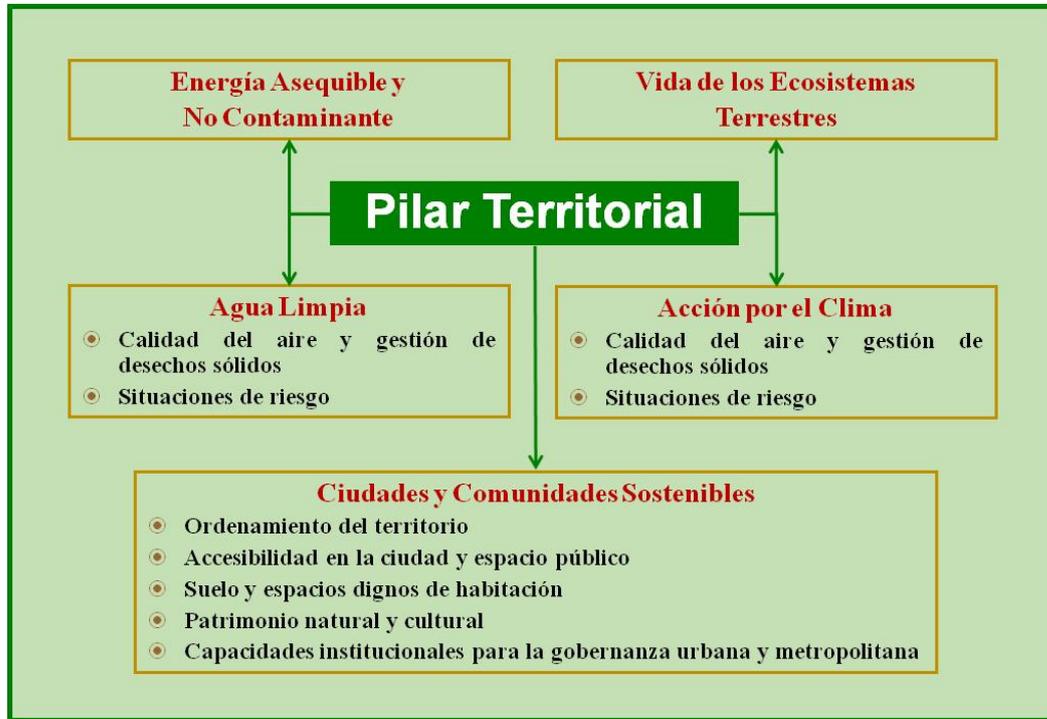
A partir de la puesta en marcha de los Objetivos del Milenio (OM) a principios del año 2000, se identifica que la urbanización y la sostenibilidad de las ciudades han recibido mayor atención, considerándolos elementos estratégicos necesarios para conseguir un estilo de desarrollo más sostenible. Sin embargo, los OM se formularon desde un enfoque sectorial y podrían considerarse más limitados, donde la temática urbana y la ambiental eran variables independientes. No obstante, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la cuestión urbana desde una visión transversal que busca respuestas integrales ante el crecimiento de las ciudades, prueba de ello es la inclusión del Objetivo 11 referido a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU-CEPAL, 2018:35), el cual se formuló desde una pers-

---

que la “...ciudad deja de ser equivalente a lo urbano...” (Ross y Wikstrom, 2000: 17). Por tanto, adquiere mayor presencia cuando su ritmo de crecimiento urbano presenta transformaciones o cambios en la naturaleza social, económica, territorial, ambiental y política que tiende a la concentración, dispersión y desarrollo de sectores de su centro hacia su periferia. A su vez, el concepto de metrópolis “...fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad auto contenida y con una estructura fija...” (Magnusson, 1996:123); dado que su población tiende a cambiar sus superficies por la migración rural-urbana que realizan ante la desconcentración y descentralización económica impulsadas por la redes de comunicación que conllevan a la dispersión y fragmentación de su estructura interna y externa.

pectiva más amplia incorporando los compromisos emitidos en las declaraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (CEPAL, 2016).

**Esquema No. 3 Estructura del Pilar Territorial**

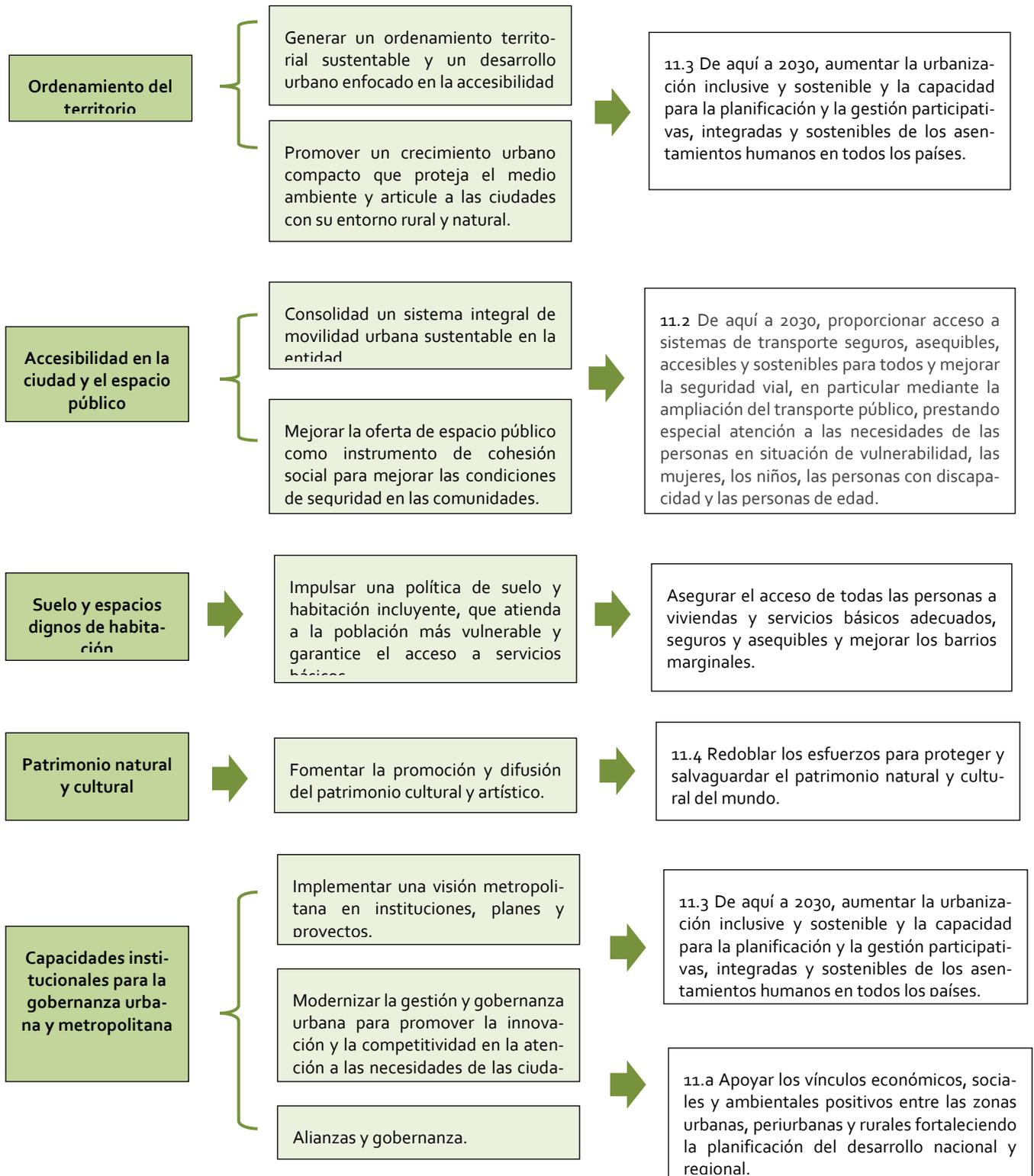


Fuente: Elaborado con base en el PDEM, 2017-2023.

Es importante destacar que, los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen un carácter universal, y aunque no son obligatorios forman parte de una alianza mundial donde los problemas dejan de abordarse como un fenómeno aislado, para movilizar a todas las partes interesadas en mejorar la calidad de vida de la población desde distintas dimensiones. Es así como el Estado de México asumió el reto de implementar los ODS en su territorio, a través de la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023; concretamente, en materia de desarrollo urbano destaca el tema: Ciudades y Comunidades Sostenibles, cuyo objetivo se orienta a: “Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano, inclusivo, competitivo y sostenible” (PDEM, 2017-2023).

El desarrollo del tema Ciudades y Comunidades Sostenibles se estructura a partir de cinco subtemas, los cuales aspiran contribuir al logro de las metas planteadas en el ODS 11 desde distintas perspectivas: a). Ordenamiento del territorio, b). Accesibilidad en la ciudad y el espacio público, c). Suelo y espacios dignos de habitación, d). Patrimonio natural y cultural; y e). Capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana. A partir de estos elementos el Gobierno del Estado de México conduce sus acciones hacia una visión integral del territorio y de sus ciclos naturales, que le permitan transitar hacia estructuras territoriales resilientes avanzando en la construcción de entornos competitivos, amigables con el medio ambiente en un territorio próspero, humano y de cohesión social.

### Esquema No. 4 Alineación de los Temas de Ciudades y Comunidades Sostenibles con los Objetivos del Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaborado con base en el PDEM, 2017-2023.

## Ordenamiento del territorio

De acuerdo con las cifras oficiales del INEGI, el Estado de México en el año 2015 se ubicó como la entidad con mayor volumen demográfico al concentrar al 12.7% de la población del total nacional, (15'175,862 habitantes), el reto para el Gobierno del Estado en materia de ordenamiento territorial consiste en la aplicación de estrategias, proyectos y políticas acordes a la dinámica de tres zonas metropolitanas: Valle Cuautitlán-Texcoco, Valle de Toluca y la recién formada Zona Metropolitana de Tianguistenco, ya que en estas zonas se localiza el 87% de la población urbana mientras que el 13% restante de la población se asienta en localidades rurales.

Las tres zonas metropolitanas mexiquenses presentan un modelo de crecimiento urbano disperso caracterizado por la expansión del suelo, donde la variable vivienda a través de grandes desarrollos inmobiliarios juega un papel determinante para la formación de "ciudades", no obstante, la principal problemática recae en que estos desarrollos inmobiliarios se localizan en zonas de suelo barato, donde no existen condiciones adecuadas de infraestructura, carecen también de accesibilidad hacia lugares de trabajo, escuelas o sitios recreativos limitando la calidad de vida de la población.

Considerando la urbanización dispersa como el principal problema de ordenamiento territorial en el Estado de México de acuerdo con SEDESOL (2012), la Zona Metropolitana del Valle de Toluca aumentó su superficie casi ocho veces más que su población; mientras que en la Zona Metropolitana del Valle de México la superficie creció 3.6 veces más que la población, dichos datos se calcularon para el periodo 1980-2010, este aumento en la superficie supone la incorporación de suelos destinados a usos distintos al urbano con impactos negativos en el medio ambiente. Como consecuencia de esta absorción de suelos no aptos para el desarrollo urbano se identificaron tres problemas principales:

- *Reducción de la recarga de agua en el subsuelo:* El Estado de México ejerce un grado de presión superior al 100% sobre los recursos hídricos de la cuenca del Valle de México, la disponibilidad hidrológica en la zona oriente de la entidad es de 230 m<sup>3</sup>/año per cápita (PDEM, 2017-2023).
- *Pérdida de suelos:* El 43% de los suelos de uso agrícola se encuentra en municipios que forman parte de zonas metropolitanas, el 44.9% del capital natural de la entidad forma parte de Áreas Naturales Protegidas; no obstante, sólo el 57% cuenta con programas de manejo, situación que coloca a las zonas forestales en un riesgo inminente ante la presión del crecimiento urbano es cada vez mayor la necesidad de cambios de uso de suelo a favor de las actividades antrópicas.
- *Dependencia con el transporte motorizado:* Las ciudades dispersas aunado a la deficiente calidad del servicio de transporte en la entidad, inciden directamente en el aumento de la dependencia de los vehículos motorizados. De acuerdo con el PDEM 2017-2013, la motorización en la entidad aumentó casi 250%, de 105 a 366 vehículos por cada mil habitantes en tan sólo diez años con consecuencias directas en la calidad del aire (PDEM 2017-2023).

Derivado del diagnóstico del subtema Ordenamiento Territorial, y en cumplimiento a la meta 11.3 que establece: De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países (ONU-CEPAL, 2018:35); Las estrategias propuestas por el Gobierno del Estado de México consisten en: Generar un ordenamiento territorial sustentable y un desarrollo urbano enfocado en la accesibilidad; y Promover un cre-

cimiento urbano compacto que proteja el medio ambiente y articule a las ciudades con su entorno rural y natural.

Ambas estrategias se dirigen a la conformación de un modelo de crecimiento urbano compacto que disminuya la dispersión de la vivienda y sobre todo la distancia a recorrer hacia los lugares de trabajo o escuelas; para la consecución de la primer estrategia destaca como línea de acción la implementación de un Sistema de Planeación alineado a la Nueva Agenda Urbana con vías hacia un desarrollo regional equilibrado y sostenible y la actualización de los ordenamientos legales en materia de planeación y protección al ambiente, ya que la mayoría de estos instrumentos se encuentran rebasados por los desafíos actuales. En la segunda estrategia destacan por su vinculación con la política federal vigente, la consolidación y densificación de áreas urbanas, la reducción del crecimiento disperso promoviendo la complementariedad entre zonas urbanas, periurbanas, rurales y ambientales. Con estas acciones se pretende disminuir el desequilibrio que desde hace décadas existe entre zonas urbanas y zonas rurales en la entidad.

Para evaluar el cumplimiento de ambas estrategias se diseñó un indicador denominado Tasa de Crecimiento Anual en la Densidad Poblacional de Localidades Urbanas, el cual tiene como meta para el 2023 un 0.9% de aumento en la densidad de localidades urbanas y para el 2030 la cifra crecerá al 1.1%, mostrando así la concentración progresiva de población en determinadas localidades urbanas. Si bien la consecución de las líneas de acción prioritarias descritas contribuirán al cumplimiento de la meta 11.3, debe considerarse las condiciones de accesibilidad y movilidad urbana imperantes en el estado, mismas que se analizan en el siguiente subtema.

### Accesibilidad en la ciudad y espacio público

En materia de accesibilidad el Estado de México presenta una compleja problemática caracterizada por un dinámico crecimiento demográfico donde la falta de vinculación entre las políticas de desarrollo urbano y movilidad inciden en sistemas de transporte público deficientes, congestión vial, contaminación ambiental, inseguridad y exclusión social; factores que a su vez limitan la productividad de las ciudades y dañan el nivel de habitabilidad de la población.

De acuerdo con el PDEM 2017-2023, la entidad mexiquense se enfrenta a tres retos para transitar hacia un modelo de movilidad urbana sustentable:

1. *Desequilibrio entre la ubicación de la vivienda, del empleo y de los equipamientos:* Esta situación aumentó en la última década como consecuencia de la proliferación de desarrollos inmobiliarios (conjuntos urbanos) en zonas periféricas alejadas de las principales vías de transporte, ejemplo de esta situación se materializa en la Zona Oriente del Estado de México, donde aproximadamente el 37% de los trabajadores se trasladan diariamente hacia la Ciudad de México en un viaje promedio de dos horas y quince minutos (INEGI, 2015).
2. *Provisión de espacios públicos de calidad:* El PDEM 2017-2023 identifica sólo 16% del área urbana localizada a menos de 300 metros de un espacio abierto; es decir, únicamente 26.5% de la población urbana tiene acceso directo a dichos espacios. Esta situación afecta negativamente a la entidad en indicadores de ciudades caminables, aspecto decisivo para la formación de comunidades sostenibles.
3. *Garantizar la movilidad y el transporte de la población que habita y transita en territorio mexiquense:* Las deficiencias en el sistema de transporte público aunado a la desarticulación entre vivienda y lugares

de trabajo ha incidido directamente en el aumento de vehículos motorizados, condición que a su vez genera un aumento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI); se estima que en el país existen un total de 21 millones de automóviles que generan el 18% de GEI, panorama ante el cual es de suma importancia tomar acciones que permitan disminuir este porcentaje.

Para enfrentar estos retos el PDEM 2017-2023, manifiesta la necesidad de transitar hacia un modelo de movilidad urbana sustentable bajo una *“visión integral de mediano y largo plazo, que centre su atención en la población y el medio ambiente que propicie que en las ciudades existan las condiciones necesarias, suficientes y adecuadas para garantizar el traslado de personas, bienes y servicios en condiciones de calidad, seguridad y equidad, fomentando además, el uso de medios y modos de transporte no contaminantes y sostenibles”*(GEM 2017-2023).

Con la finalidad de concretar esta visión, el subtema Accesibilidad en la Ciudad y Espacio Público se alinea directamente a la meta 11.2: *De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad* (ONU-CEPAL, 2018:35).

Para lograr lo anterior se plantea una estrategia estatal referida a: *Consolidar un sistema integral de movilidad urbana sustentable en la entidad*; misma que está estructurada por ocho líneas de acción de las cuales destacan el garantizar el derecho humano a la movilidad urbana sustentable por medio de la implementación de políticas públicas, la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para concretar proyectos de transporte público, el fortalecimiento de la seguridad e integridad de los usuarios del transporte público; así como su reordenamiento integral y eficiente.

Referente al reto planteado en el diagnóstico, que describe la necesidad de contar con ciudades caminables en la entidad, el PDEM establece una estrategia orientada a *mejorar la oferta de espacio público como instrumento de cohesión social para optimizar las condiciones de seguridad en las comunidades*; mediante la maximización de usos del espacio público y considerando a éste como instrumento de cohesión social. No obstante, la lógica de crecimiento de las ciudades mexicanas aunado, a los problemas de inseguridad afecta directamente en la decisión de la ciudadanía de disfrutar de los espacios públicos.

Para evaluar la efectividad concretamente de esta estrategia, el PDEM diseñó el indicador denominado *Número total de áreas verdes y equipamientos recreativos y deportivos*, la meta para el estado en 2023 pretende alcanzar el 5.0% de incremento de áreas verdes y para el 2030 el 8.5%.

## **Suelo y espacios dignos de habitación**

Conforme se ha descrito en los párrafos anteriores, la problemática del tema ciudades y comunidades sostenibles en el Estado de México puede caracterizarse desde dos perspectivas: por un lado un crecimiento urbano disperso desarticulado de las vías de acceso y principales centros de trabajo; y por otro, ineficiencia en el servicio de transporte público aunado a ciudades no caminables sin espacios públicos que fomenten la convivencia social. En este contexto la certidumbre legal del suelo es una variable determinante para la transición hacia un modelo de crecimiento urbano compacto, de acuerdo con el PDEM 2017-2023 la carencia de una vivienda digna, bien ubicada y con disponibilidad de servicios básicos afecta a más del 20% de la población de municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, principalmente Chimalhuacán y Valle de Chalco.

La respuesta del Gobierno del Estado de México, ante esta problemática consiste en el otorgamiento de créditos hipotecarios para subsanar un déficit que al 2016 asciende a 850,961 viviendas (PDEM 2017-2023). Las alternativas de solución se alinean a la meta 11.1: *asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*. La estrategia estatal propone: *Impulsar una política de suelo y habitación incluyente, que atienda a la población más vulnerable y garantice el acceso a servicios básicos*.

La parte propositiva del PDEM establece cinco líneas entre las que destaca la adaptación de soluciones habitacionales a los tipos de usuarios y necesidades, ya que durante mucho tiempo la política de vivienda ha implementado parámetros que sólo algunos sectores de la población pueden cubrir. Otra línea de acción relevante se refiere al impulso de acciones de certeza sobre la tenencia de la tierra congruentes con instrumentos de planificación e identificación de riesgos.

Adicionalmente se propone incentivar el suelo interconectado para la vivienda social, con lo que se evitaría la aparición de asentamientos humanos desarticulados de infraestructura, equipamiento y lugares de esparcimiento. Para evaluar el adecuado desarrollo de estas líneas de acción y el cumplimiento de la meta 11.1, el PDEM propone el indicador técnico denominado *número de viviendas entre el número de familias*, la meta para el 2023 consiste en incrementar de 11.18% a 12.5% el promedio de viviendas con servicios básicos adecuados y para el 2030 alcanzar un 14.7%.

## Patrimonio natural y cultural

El patrimonio natural en el Estado de México está constituido por 97 Áreas Naturales Protegidas (ANP), mismas que ocupan aproximadamente el 44% del territorio estatal, algunas de estas áreas limitan o se encuentran dentro de zonas urbanas, por ejemplo el Parque Estatal Sierra de Guadalupe, el Parque Metropolitano Bicentenario y el Ambiental Bicentenario. Situación ante la cual es de suma importancia contar con un plan de manejo donde se establezcan las políticas de conservación y/o protección del entorno ambiental. Por su parte, el patrimonio cultural se conforma por nueve pueblos mágicos, 19 zonas arqueológicas, 12 conventos y 79 museos, además de la realización de 34 festivales y 24 fiestas patronales (Sistema de Información Cultural del Estado de México, 2017), dichos eventos permiten la manifestación de expresiones culturales de acuerdo a las tradiciones de cada municipio permitiendo la preservación de la identidad comunitaria.

De acuerdo con el PDEM 2017-2023, en el Estado de México el aprovechamiento del patrimonio natural y cultural se realiza mediante la puesta en marcha de programas artísticos y culturales con el objetivo de fortalecer la identidad, impulsar actividades del sector terciario (concretamente comercio al por menor y turismo) y el desarrollo cultural beneficiando al 35% de la población.

Si bien se identifican avances en materia de difusión del patrimonio natural y cultural, como parte del compromiso que asumió el Estado de México con la Agenda 2030, se busca contribuir a la realización de la meta 11.4 *Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo (ONU-CEPAL, 2018)*. Para lo cual el PDEM propone como estrategia: *fomentar la promoción y difusión del patrimonio cultural y artístico*. La estrategia estatal se centra en la promoción de las manifestaciones culturales populares y de los pueblos indígenas, conservación del patrimonio cultural, la formación de creadores y ejecutantes artísticos y el incremento de la participación concertada y articulada de los diversos actores sociales para la preservación y difusión del patrimonio cultural.

Con base en estos cuatro subtemas es posible apreciar que el tránsito hacia ciudades y comunidades sostenibles, dependerá de la implementación de estrategias integrales, donde los planes de desarrollo municipal mantengan una adecuada alineación con el PDEM con una visión a largo plazo que garantice la continuidad y el cumplimiento de las metas establecidas al 2030; esto en un marco de coordinación y compromiso entre gobierno agentes privados y sociedad civil.

## Capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana

Considerando las recomendaciones emitidas por organismos internacionales sobre la necesidad de una gestión efectiva de los territorios, el PDEM 2017-2023 expresa la urgencia de avanzar hacia un modelo de gobernanza; no obstante, para la puesta en práctica de dicho modelo, se requiere primero el fortalecimiento de las capacidades institucionales, incidiendo en una toma de decisiones basada en los principios de coherencia, participación y coordinación indispensables para la consecución de la gobernanza (Farinós, 2008).

En este sentido, de acuerdo a la información del subtema, los principales retos para fortalecer la capacidad de las instituciones son:

- Cambiar el papel de los ayuntamientos de administradores a tomadores de decisiones en materia de planeación urbana y metropolitana.
- Profesionalización de los servidores públicos, instruyéndolos en los retos que enfrenta su municipio ante el compromiso asumido con la Agenda 2030.
- Coordinación en materia metropolitana para promover la participación de los actores involucrados en el desarrollo regional e intermunicipal.
- Incrementar el número de Observatorios Ciudadanos, donde la sociedad civil y los agentes privados puedan expresar sus opiniones sobre proyectos concretos.
- Continuidad y transversalidad en la ejecución de proyectos de alto impacto.

Este subtema se alinea con las metas 11.3 y 11.a que buscan: De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países. Y apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional (ONU-CEPAL, 2018:35-36).

Para lograr estas metas el PDEM señala tres estrategias:

1. *Implementar una visión metropolitana en instituciones, planes y proyectos:* Entre sus líneas de acción destaca la inclusión de la visión metropolitana en la planeación y gestión del territorio en todas sus escalas, esto permitirá congruencia y transversalidad entre los proyectos de alto impacto propuestos.
2. *Modernizar la gestión y gobernanza urbana para promover la innovación y la competitividad en la atención a las necesidades de la ciudadanía:* Para esta estrategia es indispensable la mejora normativa en materia de desarrollo urbano, la transparencia en la realización de trámites y el perfeccionamiento de los canales de participación ciudadana.

3. *Alianzas y gobernanza*: Considera la articulación intersectorial de las políticas de desarrollo con impactos positivos en el territorio, la coordinación intersectorial, metropolitana y de largo plazo en la gestión de recursos, así como la identificación de vocaciones productivas que permitan impulsar un desarrollo urbano regionalmente equilibrado e incluyente.

Como se describió en los subtemas mencionados, el camino para convertir al Estado de México a través de los principios de ciudades y comunidades sostenibles no resulta fácil, principalmente por la magnitud de los retos que enfrenta. No obstante, conforme al compromiso adquirido para cumplir los ODS las estrategias formuladas en el PDEM presentan aspectos novedosos que de implementarse adecuadamente permitirán la realización de las metas planteadas.

## 5. Retos institucionales para consolidar la gobernanza urbana y metropolitana integral

Hoy en día las ciudades del siglo XXI necesitan responder a los problemas actuales más apremiantes: el cambio climático, la escasez de recursos, la rápida urbanización y la tecnología digital, y es precisamente en estos desafíos que el Estado de México, por su actual y futura proyección, debe incursionar en nuevos paradigmas; resulta indispensable establecer los grandes retos que desde la postura institucional, deberá promover e impulsar la administración pública estatal para acercarse progresivamente al eficaz cumplimiento de los ODS. Asimismo, se requiere ubicar a la gobernanza urbana y metropolitana como el eje que proporcione un desarrollo sostenible, y para ello es preciso garantizar que ésta sea participativa, responsable, transparente, eficaz y eficiente, equitativa e incluyente, además de ambientalmente amigable y acorde al estado de derecho. Al respecto, el proyecto de investigación realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat: 2018), explora un modelo factible para "metropolizar" iniciativas públicas ante un entramado federalista; dicho estudio señala que los beneficios derivados de la proximidad entre municipios no son aprovechados, y los problemas que necesitan ser solucionados en conjunto quedan con frecuencia desatendidos. Las políticas públicas dirigidas atender problemas ciudadanos difícilmente se logran, y en buena medida esto es así porque no existe una configuración institucional que promueva y ayude a mantener la cooperación intermunicipal.

El ejercicio hipotético propuesto por Oliver D. Meza, profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) responsable del proyecto ante el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat: 2018), se basa en un modelo trípode de gobernanza metropolitana sustentado en tres componentes: a). Legalidad, que destaca la necesidad de contar con un marco legal apropiado que reconozca la dimensión metropolitana, acompañado de un conjunto de organismos que sirvan como arenas políticas abiertas para organizar la discusión de las políticas metropolitanas; b). Planeación, para organizar las acciones del estado en torno a problemas de las grandes urbes, y que requieren abrir espacios técnicos y especializados a los temas que buscan atender, acompañada de un cuerpo organizacional capaz de implementar el mandato para diseñar políticas basadas en evidencia de tal forma que puedan ser monitoreadas y evaluadas; y c). Finanzas, que implica crear mecanismos formales para identificar un ciclo presupuestal específico para políticas metropolitanas; es decir, un ciclo de gestión del gasto público, que a su vez exige un marco legal para que los cuerpos metropolitanos logren asegurar una parte de los presupuestos de los diversos gobiernos participantes para facilitar recursos. Adicionalmente, el modelo recomienda el monitoreo

ciudadano como un mecanismo para promover una ciudadanía con dimensiones metropolitanas y rendición de cuentas de mandatarios, por supuesto, es necesario crear espacios de difusión y deliberación abierta y pública sobre el desempeño del sector privado y la eficacia de sus iniciativas.

Con base en los elementos anteriores y con el propósito de contrarrestar las contradicciones que prevalecen en las ciudades mexiquenses, se establecen dos grandes ejes, el primero centra su atención en la necesidad de innovar en esquemas de planificación del desarrollo urbano metropolitano, mientras que el segundo, enfatiza la necesidad de planificar con un enfoque holístico y con visión de largo plazo, los detalles se explican a continuación.

### **Eje Estratégico No. 1 Planificación del desarrollo urbano y metropolitano**

La planificación del desarrollo urbano metropolitano en el Estado de México y particularmente en aquellos de acelerada urbanización, tiende a agravarse ante la confrontación de problemas nuevos y emergentes, tales como las migraciones, crisis financieras, inestabilidad económica, incremento del desempleo, deterioro medioambiental, asentamientos irregulares, entre muchos otros en donde la ausencia de esquemas de gobernanza representa el común denominador. En esta lógica, el principal reto de la administración pública estatal radica en poner en práctica mecanismos que permitan materializar la gobernanza metropolitana, entendida ésta como un modelo alternativo para la atención de problemas comunes, que si bien ha llegado tarde a diversos países, en donde México no es la excepción, si ha demostrado ventajas. Las distintas facetas de la gobernanza han arribado lentamente a nuestro país y se encuentran desfasadas en relación a la urgencia y complejidad de los problemas.

Adicionalmente a la problemática generada por el incremento demográfico y la expansión urbana, se suma que el estado actual de las administraciones públicas tampoco corresponde con la urgente necesidad de atender la problemática urbana en general, es así que las estructuras institucionales para responder a los retos del fenómeno metropolitano son diversas en los municipios que forman parte de un mismo conglomerado metropolitano; por tanto, sus acciones se traducen en la atención de prioridades divergentes en donde la exigencia por una coordinación vertical y horizontal más integral no se refleja en resultados de alto impacto para la sociedad.

La conjugación de los factores de orden económico y social constituyen también elementos de singular importancia, sobre todo en la regulación de los rubros directamente asociados al desarrollo urbano metropolitano, tales como las autorizaciones de construcción, cambio de usos del suelo, impuestos catastrales, introducción de servicios públicos básicos, obras de infraestructura, equipamiento y desarrollo inmobiliario, entre otros aspectos que hoy en día, se suman a las constantes movilizaciones sociales por acceder a condiciones mínimas de bienestar y por superar la exclusión y las desigualdades intra urbanas que prevalecen de un municipio a otro. La interacción cada vez más intensa de todos estos aspectos, ubican a las administraciones públicas locales ante la exigencia de un replanteamiento de estructuras institucionales que puedan sumar esfuerzos del colectivo social que contribuya en el mediano y largo plazo a superar el desfase de la capacidad institucional de atención del desarrollo urbano metropolitano. En consecuencia, sentar las bases de nuevas instituciones y modernos mecanismos de coordinación metropolitana en las diversas escalas del desarrollo urbano y de la gobernanza territorial, son hoy un factor de carácter estratégico para el Estado de México, a fin de innovar en su planeación y administración del territorio.

El enfoque integral de la gobernanza metropolitana que se plantea como eje estratégico, debe partir del hecho de que el fenómeno metropolitano en México y en particular en el Estado de México, ha alcanzado umbrales en diversas áreas que denotan la escasa efectividad de la acción pública, en la lógica de este nuevo modelo de colaboración es preciso identificar los actores y los espacios que ya la están configurando, a fin de asignar responsabilidades a cada uno de ellos, en donde no sólo las instituciones deben contribuir, pues se trata de procesos colaborativos. Así, cualquier espacio político de poder, de participación, de representación, es un espacio de lucha, de relaciones en tensión, tanto de los espacios que existen, como de los que se deberían crear, porque ellos a su vez, serán espacios en disputa de las decisiones de orden metropolitano.

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

### **Eje Estratégico No. 2 Visión holística y de largo plazo**

Es preciso superar el diseño de las ciudades mexiquenses a partir de la visión de ser sólo la suma de una colección de componentes aislados; la política urbana en el Estado de México debe privilegiar la integración social, con ciudades evaluadas en términos de su contribución a la sustentabilidad social, ambiental y económica, donde el desarrollo inmobiliario se sustente en un sistema de indicadores de edificaciones verdes, cuyo objetivo sea la autosuficiencia en términos de producción de energía, suministro de agua, eliminación y/o tratamiento de desechos y producción de alimentos, a la vez que impulsen el mínimo impacto en los ecosistemas. Evidentemente, se requiere superar la visión de corto plazo y la corrupción que tradicionalmente ha permeado a sectores importantes como la vivienda, la movilidad, la construcción y la seguridad, entre otros aspectos que hoy han consolidado a las ciudades como un producto mercantil en donde las condiciones de habitabilidad se han reducido al mínimo y han degradado barrios y comunidades tradicionales de toda la entidad.

## **6. Directrices para la planificación, la sustentabilidad y la resiliencia**

A partir de los dos grandes ejes estratégicos señalados anteriormente, y a fin de consolidar esquemas institucionales que contribuyan al logro de los ODS, a continuación se plantean las principales directrices vinculadas a los rubros de la planificación, la sustentabilidad y la resiliencia.

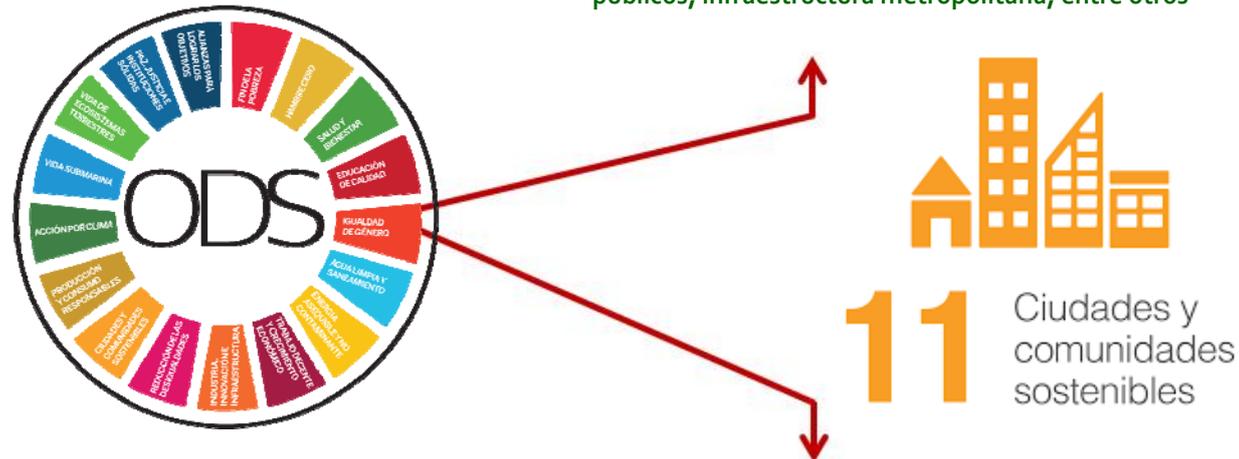
- Constituir reservas territoriales para el crecimiento urbano futuro de los municipios y regiones del Estado de México, diseñando instrumentos de aprovechamiento del suelo propiedad del gobierno estatal y municipal.
- Analizar, dictaminar y aprobar los proyectos estratégicos en materia de vivienda, equipamiento, vialidad y transporte, movilidad urbana, infraestructura, servicios públicos, áreas verdes, entre otros.
- Diseñar esquemas de aprovechamiento de la infraestructura metropolitana de acuerdo a las prioridades municipales de la entidad en su conjunto.

- Actualizar en el corto plazo, los planes regionales, sectoriales, de desarrollo urbano municipal y de ordenamiento territorial ecológico de la entidad con una visión de largo plazo y apoyándose en la metodología que permita el logro de los ODS.
- Proponer esquemas de coinversión público-privada orientadas a prevenir la expansión desordenada e irregular de las actividades urbano metropolitanas.
- Gestionar recursos crediticios para la realización de obras y proyectos de alto impacto metropolitano y de infraestructura primaria.
- Promover la aplicación de instrumentos compensatorios que mitiguen las externalidades negativas de la expansión física de los municipios de mayor crecimiento de la entidad.
- Proponer en el diseño de políticas públicas de carácter metropolitano que atiendan las prioridades del desarrollo urbano de las diversas regiones de la entidad.
- Participar en el diseño, operación y seguimiento de un sistema de indicadores de desarrollo urbano metropolitano, del sistema de información geográfica metropolitana y del sistema de seguimiento de indicadores de gobernanza metropolitana integrada.
- Difundir las mejores prácticas y los casos de éxito del desarrollo urbano metropolitano con criterios de gobernanza territorial, que mantengan congruencia y alineación con los ODS.
- Identificar y convocar a las instituciones públicas, privadas y sociales para la construcción de acuerdos multisectoriales dirigidos a la planeación y gestión de estrategias y acciones que permitan lograr un desarrollo urbano metropolitano ordenado, incluyente, competitivo, resiliente y sustentable.
- Coadyuvar con las autoridades locales para la identificación y ejecución de inversiones productivas que eleven la competitividad de la entidad en su conjunto, así como los niveles de la calidad de vida de sus habitantes.
- Fomentar el diseño y la gestión de un modelo de desarrollo urbano metropolitano con criterios de gobernanza territorial.
- Impulsar acciones para un manejo sustentable del agua, tales como captación de agua de lluvia que pueda ser reutilizada, a través de la instalación de tanques de almacenamiento que recolectan el agua de los techos para riego y actividades que no requieren potabilización.
- Desarrollar y aplicar energías alternativas (eólica y solar) para economizar los costos del alumbrado público, reducir el uso de la energía eléctrica y las emisiones, reto en el que los gobiernos locales deberán por un lado, gestionar financiamiento para desarrollar granjas o parques eólicos y solares, y por otro, promover en la población los beneficios de abandonar paulatinamente la energía tradicional y obtener incentivos por el uso de fuentes alternativas.
- Promover edificios verdes, considerando que éstos son los responsables de casi un tercio de las emisiones de efecto invernadero, por lo que se requiere disminuirlas a través de la instalación de paneles solares en las oficinas de gobierno, jardines y azoteas de los edificios públicos, instalación de sensores que apaguen las luces y sistemas de aire acondicionado ahorradores.
- Impulsar el manejo adecuado de residuos sólidos, sobre todo tomando en cuenta que la generación de basura para las ciudades constituye un problema eterno y complejo, es difícil deshacerse de ella y, cuando se descompone libera metano, un gas de efecto invernadero, el cual con la tecnología adecuada puede convertirse en energía para el abastecimiento de electricidad de los hogares y edificios públicos, y contribuyendo a evitar que el metano escape a la atmósfera.
- Adoptar en forma obligatoria, nuevos esquemas de monitoreo y seguimiento para todas y cada una de las acciones que impacten en los ODS, a través de la Gestión para Resultados (GPR), de tal forma que la toma de decisiones sea certera, mejore la planeación, gestión de recursos y la operación de los planes, programas y proyectos de alto impacto que beneficien a la población de las diversas regiones de la entidad.

**Esquema No. 5 Directrices para la Planificación Prospectiva Estratégica**



- Políticas públicas metropolitanas
- Actualización de instrumentos de planeación
- Constituir reservas territoriales
- Instrumentos de aprovechamiento del suelo
- Esquemas de coinversión público – privada
- Instrumentos compensatorios
- Sistema de información geográfica metropolitana
- Sistema de indicadores de desarrollo urbano metropolitano
- Criterios de gobernanza territorial
- Competitividad y prosperidad urbana
- Mejores prácticas y casos de éxito
- Proyectos de alto impacto en materia de: vivienda, equipamiento, movilidad, servicios públicos, espacios públicos, infraestructura metropolitana, entre otros



- Acuerdos intersectoriales y alianzas intermunicipales
- Acciones para un manejo sustentable del agua: captación de agua de lluvia y azoteas verdes
- Energías alternativas (eólica y solar) en edificios públicos
- Financiamiento para granjas o parques eólicos y solares
- Incentivos por el uso de fuentes alternativas
- Reducción de emisiones de efecto invernadero, edificios verdes y paneles solares
- Manejo adecuado de residuos sólidos generados en los municipios metropolitanos
- Nuevos esquemas de monitoreo y seguimiento de las acciones que impacten en los ODS
- Adopción del Modelo de Gestión para Resultados (GPR)

Fuente: Elaboración propia.

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

Considerando que la administración pública del Estado de México ha sentado las bases para acercarse a la aspiración de crear una entidad justa y equitativa, adoptando un nuevo paradigma en el diseño del principal instrumento de planeación que regirá las decisiones gubernamentales para los próximos seis años, es fundamental superar los esquemas tradicionales que no siempre han permitido alcanzar logros significativos en el territorio, impactando desfavorablemente en las condiciones de vida de la población. Por tal motivo, resulta indispensable que en el corto plazo, se definan las políticas públicas y estrategias que detonen un desarrollo sostenible a través de la alineación de los instrumentos de planeación de la administración pública federal con los del ámbito estatal y municipal a fin de mantener la congruencia y coordinación horizontal y vertical en la persecución de los ODS.

Es preciso subrayar que ante el próximo cambio de administración pública federal, e independientemente de la ideología del partido político que asuma la presidencia de la república para los próximos seis años, es fundamental diseñar los subsecuentes planes federales, estatales y municipales a partir de la metodología de los ODS, con el propósito de homogeneizar la estrategia que permita su seguimiento y evaluación en forma permanente. De lo contrario, se corre el riesgo de ser una iniciativa inconclusa que difícilmente generará impactos favorables para la entidad y para todo el país en su conjunto, situación que evidentemente dejará a México en una complicada posición ante los retos de la Agenda 2030.

Paralelamente, en todo el país y particularmente en el Estado de México, se requiere capacitar a los responsables de la administración pública estatal y municipal en los temas relacionados con los ODS, situación que implica un cambio de paradigma en la forma habitual de realizar la planeación en México, en sus diversas entidades y municipios. Por ello, una vía alternativa radica en involucrar en este ejercicio de capacitación, actualización y concientización de los recursos humanos, a las instituciones de educación superior y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, a fin de generar sinergias que contribuya al logro de los ODS, con la premisa de que el camino hacia la sustentabilidad no es una responsabilidad exclusiva del gobierno estatal y municipal, sino un compromiso incluyente en el que todos los sectores de la sociedad son determinantes.

Si partimos del hecho de que el PDEM 2017-2023 ha sido estructurado con la finalidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y que el sustento de dicha sostenibilidad radica en un enfoque social, económico, ambiental e institucional, resulta imperante trabajar en el corto plazo en temas asociados directamente con el apartado de ciudades y comunidades sostenibles, donde la temática de movilidad y suelo se dividen, pero carecen de datos que sustenten cada perspectiva, lo cual conduce a la necesidad de diseñar programas sectoriales con el mismo enfoque del plan estatal.

Un aspecto importante radica en que, a diferencia de planes de desarrollo anteriores, el actual PDEM 2017-2023 carece de matrices de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), marco lógico o alguna metodología que permita identificar potencialidades y limitaciones, que podrían haber sido reforzadas -en su diagnóstico- con proyecciones a largo plazo. Este ejercicio de prospectiva se podría haber vinculado con los indicadores para complementar las metas a alcanzar y los datos actuales del ámbito nacional y estatal, ya que no se aprecia con claridad las variables susceptibles de seguimiento y evaluación. Cabe resaltar la trascendencia que en este renglón debe asumir el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya responsabilidad en la coordinación y seguimiento de los avances que el Estado de México logre en el

marco de este compromiso internacional resulta fundamental, de su adecuado y cabal funcionamiento dependerá que los indicadores se traduzcan en una mayor calidad de vida para la población.

Finalmente, si la mayoría de los países están diseñando sus instrumentos de planeación con una visión de largo plazo que posiciona el año 2036 como umbral de crecimiento, la administración pública del Estado de México, independientemente de la ideología política y de los cambios sexenales, está obligada a ampliar los horizontes para establecer los mecanismos, estrategias y proyectos catalizadores que garanticen una entidad caracterizada por su ordenamiento, su resiliencia y sustentabilidad. 🌐

## Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2016. Desarrollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe: "Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural". Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, 2018. Segundo Informe Anual sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3), Santiago de Chile.
- Farinós, Joaquín. 2008. "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible", en *Estado de la Cuestión y Agenda*. Boletín de la A.G.E.Nº46, Disponible en: <http://age.ieg.csci.es/boletín/46/02-GOBERNANZA.pdf>.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. 2017. *Apoyo de los Equipos de País de las Naciones Unidas a los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la Implementación de la Agenda 2030*. Nueva York, NY: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). 2018. *Programas de INFONAVIT y ODS. El Infonavit liderando la implementación de la Agenda 2030: la vivienda en el centro del cumplimiento de los ODS*. México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 2014. *Índice de Competitividad Urbana: ¿Quién Manda Aquí? La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México*: México. D.F.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. University of Toronto Press, Toronto.
- Mumford, Lewis. 1977. "Ciudad: Formas y Funciones" en Sills, David L., 1977: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, España: Editorial Aguilar.
- Negrete, María y Héctor Salazar. 1986. "Zonas metropolitanas en México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.1, Núm. 1, México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat). 2017. *Tendencias de la Resiliencia Urbana*, Nairobi, Kenya.
- \_\_\_\_\_, 2016. *Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana, City Prosperity Index, CPI*. Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México.
- Pacione, Michael. 2005. "Urban Geography". *A Global Perspective*, Routledge, USA Y Canadá, Segunda Edición.
- Pírez, Pedro. 2007. "Para (Re) Pensar la Gestión Metropolitana (con sesgo político)", en *Revista Territorio Metropolitanos*, Año 1, No. 1, Universidad Autónoma Metropolitana, Diciembre, 2007. México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. *From the MDGs to Sustainable Development for all: Lessons from 15 years of practice*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Rosas, Francisco J. y Rodríguez, Viridiana. 2014. "Configuración y dinámica metropolitana en el Estado de México", en *Estudios de la Ciénega, Transdisciplinary Journal for Development*, Año 15, No. 30. Julio-Diciembre, Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de la Ciénega. México.
- Ross Stephens, G. y N. Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*. Oxford University Press, New York.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Ciudad de México.

## Mesografía

- Agenda 2030 México. 2017. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, [en línea]. Disponible en <<http://www.agenda2030.mx>> [Consulta: 2/04/2018].
- Banco Mundial (BM). 2017. *Monitoring and Evaluation*, [en línea]. Disponible en <<http://site.sources.worldbank.org/INTEBELARUS/Resources/M&E.pdf>> [Consulta: 28/04/2018].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una oportunidad para América Latina y el Caribe*, [en línea]. Disponible en <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf)> [Consulta: 29/04/2018].
- Gobierno del Estado de México (GEM). 2016 ODS: La Agenda de Desarrollo Global 2030. [en línea]. Disponible en <[http://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/osd\\_agenda16.pdf](http://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/osd_agenda16.pdf)> (Consulta: 24/08/2018)
- Meza, Oliver D. (2018). *¿Qué hacer para lograr iniciativas metropolitanas sostenibles?*, [en línea]. Disponible en <<http://www.politicasmetropolitanas.org.mx>>. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) – Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). [Consulta: 29/08/2018].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2017. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>. [Consulta: 19/04/2018].
- Localizando los ODS. *Caja de Herramientas para Localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. [en línea]. Disponible en <<http://localizingthesdgs.org/>>. [Consulta: 16/04/2018].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). 2012. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 19/04/2018].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, [en línea]. Disponible en <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>>. [Consulta: 22/04/2018].
- Toharia, Mar. 2018. *Los grandes gigantes urbanos*. [en línea]. Disponible en <[https://elpais.com/elpais/2018/01/02/seres\\_urbanos/1514883904\\_052189.html](https://elpais.com/elpais/2018/01/02/seres_urbanos/1514883904_052189.html)>. [Consulta: 12/05/2018].

## Documentos Oficiales

- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2017. *Estadísticas a Propósito del Día Mundial de la Población*. México.
- Gobierno del Estado de México (GEM). 2018. *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *Censo de Población y Vivienda*, México.
- \_\_\_\_\_, 2015. *Tabulados de la Encuesta Intercensal*. México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2013. *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*. Paris, Francia.
- Presidencia de la República (PR). 2017. *Guía para Incorporar el Enfoque de la Agenda 2030 en la Elaboración de Planes Estatales y Municipales de Desarrollo*. México.
- \_\_\_\_\_, 2014. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2012. *La expansión de las ciudades, 1980-2010*. 2ª Edición.

Secretaría de Gobernación (SG). 2017. *Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Diario Oficial de la Federación, abril 24 de 2017.

\_\_\_\_\_, 2017. *Catálogo de Programas Federales para Municipios*. Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

\_\_\_\_\_, 2016. *Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades Federativas*. Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

## Sobre los autores/About the authors

Francisco Javier Rosas Ferrusca es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, México) y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Viridiana Rodríguez Sánchez es Maestra en Estudios de la Ciudad y Licenciada en Planeación Territorial por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Dictaminadora de Proyectos de Coinversión Social para la Secretaría de Desarrollo Social y Consultora independiente en la elaboración Planes de Desarrollo Municipal, Programas de Ordenamiento Ecológico y Manifestaciones de Impacto Ambiental. Verónica Miranda Rosales Doctora en Urbanismo y profesora-investigadora adscrita a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Juan Roberto Calderón Maya es Doctor en Urbanismo y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel C del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA)

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org