

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017), Núms.60-65, págs. 92-195.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier
Calderón Maya, Juan Roberto
Miranda Rosales, Verónica
*Facultad de Planeación Urbana
y Regional de la Universidad Autónoma
del Estado de México.*

Gobernanza Metropolitana Integrada: herramienta estratégica para la innovación de la gestión urbana en Toluca y Metepec, México
(2017-60. págs. 92-112)

Espinal Ospina, Danilo
*Escuela Superior de Administración
Pública ESAP*

Habitabilidad urbana en ciudades intermedias: Caso Manizales, Colombia
(2017-61. págs. 113-134)

Vilalta Reixach, Marc
Universidad de Barcelona

La aplicación del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña: balance de actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
(2017-62. págs. 135-149)

Querol Castillo, Esther
Universitat de Girona

La arena de internet como el nuevo poder social para influenciar en las políticas públicas y la democracia: El caso del turismo en Barcelona
(2017-63. págs. 150-161)

Éster, Angelo Brigato
*Universidade Federal
de Juiz de Fora*

A universidade como universidade corporativa global? O caso da formação em Administração
(2017-64. págs. 162-178)

Collado Campana, Francisco
Universidad Pablo de Olavide

Una aproximación teórica al liderazgo político de los alcaldes en el sistema local de España
(2017-65. págs. 179-195)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio
Palmira Chavero Ramírez
Ricardo García-Vegas
Cecilia Güemes
Álvaro Ramírez-Alujas

Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués
Roberto Castellanos Cereceda
Flavia Galvani Silva
Leandro Grass Peixoto
Efrén Guerrero Salgado
Juan Enrique Gutiérrez
Juana López-Pagán
Diego Pablo Pando
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Gobernanza Metropolitana Integrada: herramienta estratégica para la innovación de la gestión urbana en Toluca y Metepec, México

Rosas Ferrusca, Francisco Javier
Calderón Maya, Juan Roberto
Miranda Rosales, Verónica

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

 ferrusca2001@yahoo.com.mx

 jrcalderonm@uaemex.mx

 veronicmiranda@yahoo.com.mx

Documento recibido: 3 septiembre 2016
Aprobado para publicación: 14 febrero 2017

Resumen

El constante crecimiento demográfico de los grandes conglomerados urbanos del mundo y la escasa eficiencia de la capacidad de respuesta de los gobiernos, por atender adecuadamente los desafíos de la planeación territorial, apuntan a la necesidad de revisar los esquemas que hasta hoy han operado a través de instrumentos normativos y jurídicos, y a su vez, exigen explorar nuevos modelos de colaboración intergubernamental que involucren la participación de los agentes estratégicos de la sociedad civil. Las tendencias de crecimiento actuales y futuras de México, y particularmente las que experimentarán en los próximos diez años municipios como Toluca y Metepec en el Estado de México, obligan a diseñar modelos de gobernanza territorial con una visión estratégica que tiendan al fortalecimiento de las políticas de desarrollo urbano metropolitano. En ese sentido, el presente artículo destaca la importancia que adquiere la gobernanza metropolitana integrada como herramienta innovadora de la Administración Pública que contribuye a regular la participación de los agentes públicos, privados y sociales involucrados en la planeación del desarrollo urbano metropolitano.

Palabras clave

Gobernanza metropolitana integrada, Planeación territorial, Desarrollo urbano.

Abstract

Steady population growth of large urban conglomerates in the world and the low efficiency of responsiveness of Governments, to adequately address the challenges of territorial planning, point to the need to review on the one hand, schemes that until now have operated through policy and legal instruments, and on the other hand, they demand to explore new models of intergovernmental collaboration involving the participation of strategic actors of civil society. The current and future growth trends of Mexico, and particularly those that experience in the next ten years as Toluca and Metepec in Mexico State, obligated to design models of territorial governance with a strategic vision that tend to strengthen the metropolitan urban development policies, and at the same time Orient urban expansion with modern and innovative schemes according to their reality. In that sense, this article highlights the importance that acquires metropolitan governance integrated as a tool of public administration that contributes to regulate the participation of public, private and social authorities involved in the metropolitan urban development planning..

Key words

Integrated metropolitan governance, Territorial planning and Urban development..

1. Globalización y desfase de la gobernanza metropolitana

Los acelerados cambios sociales, económicos, políticos, culturales y medioambientales que ha experimentado el mundo desde finales del Siglo XX, y que se han acrecentado en lo que va del Siglo XXI eslabonando sus efectos, obligan a considerar a la mundialización como un fenómeno que ha alcanzado su punto crítico en situaciones que han rebasado por completo las competencias y capacidades de los gobiernos en sus diferentes ámbitos y estructuras.¹

El desarrollo urbano metropolitano es precisamente uno de los rubros en donde la acción gubernamental se encuentra desfasada de las necesidades y problemas que hoy en día enfrentan los ciudadanos, el acelerado crecimiento demográfico con su consecuente impacto en el desbordamiento de las ciudades, ha llevado al fenómeno metropolitano a ubicarse en una posición crítica en su evolución histórica, pues si bien las dependencias gubernamentales no han logrado hasta ahora ofrecer alternativas eficaces de solución, tampoco han surgido nuevos esquemas de atención integral, lo cual ubica a las zonas y municipios metropolitanos ante el desafío de responder a sus habitantes en forma oportuna, eficiente y acertada, sin lugar a dudas un reto de múltiples dimensiones.

A pesar de los constantes y acelerados cambios del mundo, la gobernanza como modelo alternativo para la atención de problemas comunes, ha llegado tarde a diversos países, y México no es la excepción. Las distintas

¹ El Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FNGM), organizado por la Fundación Charles Léopold Mayer en Río de Janeiro en agosto de 2011, precisó que más allá de las definiciones más o menos complejas de lo que puede ser la gobernanza mundial y de las concepciones tecnocráticas que este concepto abarca, se piensa en la gobernanza mundial simplemente como la gestión colectiva del planeta, concepción que tenga tal vez el defecto de ser amplia pero permite, en cambio, explorar todas las dimensiones de lo que debe ser, de lo que podría ser, una gobernanza justa y democrática, sabiendo que esta última debe superar el marco restrictivo de lo que han sido las "relaciones internacionales".

facetas de la gobernanza han arribado lentamente a nuestro país y se encuentran desfasadas en relación a la urgencia y complejidad de los problemas. La planificación del desarrollo urbano metropolitano en los municipios mexicanos tiende a agravarse ante la confrontación de problemas nuevos y emergentes, tales como las migraciones en sus diversas escalas, crisis financieras, inestabilidad económica, incremento del desempleo, deterioro medioambiental, asentamientos humanos irregulares, escasez de servicios públicos básicos, entre muchos otros en donde la ausencia de esquemas de gobernanza representa el común denominador.

Adicionalmente a la problemática anterior, 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 espacial; 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, de una delegación a otra y de un barrio o colonia a otra. La interacción cada vez más intensa de todos estos aspectos, ubican a las administraciones públicas 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 lo que diversos autores han denominado como la "crisis de la gobernanza", que en el caso concreto del desarrollo urbano metropolitano queda claramente ilustrada al analizar la evolución demográfica y sus tendencias que de acuerdo con las previsiones de los expertos apuntan a que para el año 2050 más de dos tercios de las personas residirán en las ciudades.

De acuerdo con el marco teórico del XXII Congreso CIDEU, "El Futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos" celebrado en Donostia/San Sebastián, España a principios del 2016, a mediados del siglo pasado un tercio de la población mundial se concentraba en las ciudades; a comienzos del presente milenio la mitad de la población mundial es ya urbana. En Europa el 73% (tres cuartas partes) de la población vive en zonas urbanas, mientras que en Latinoamérica el porcentaje llega a alcanzar el 80%. A escala mundial, en el año 2011, cerca de una veintena de "megaciudades" superaron ampliamente los 8 millones de habitantes (entre ellas ciudades de Latinoamérica como Buenos Aires, Sao Paulo y la Ciudad de México), y otras 411 rondan el millón de habitantes, sin contar en estas cifras con la población de sus entornos metropolitanos, donde los números se disparan vertiginosamente. En consecuencia, sentar las bases de nuevas instituciones y eficaces mecanismos de coordinación metropolitana en las diversas escalas del desarrollo urbano y de la gobernanza territorial, son hoy un factor que adquiere un carácter estratégico.

En México como en muchos países, las estructuras institucionales heredadas del pasado responsables del desarrollo urbano metropolitano no permiten responder a la complejidad de la sociedad actual y, a menudo, se ven altamente influenciadas por la corrupción que penetra profundamente la gestión de las empresas privadas y de las esferas públicas. El abismo que separa a la sociedad civil de las instituciones públicas se ha incrementado en la mayoría de los municipios mexicanos. El resultado de ello, de acuerdo con De Miguel González (2008) es que el sistema institucional existente, y la noción de democracia, son puestos en tela de

juicio y altamente criticados, sobre todo hoy cuando la acción pública es altamente observada y cuestionada. Si examinamos brevemente la oferta de los partidos políticos, es posible señalar que ellos mismos se muestran incapaces de considerar en su plataforma elementos precisos de atención al fenómeno metropolitano y por supuesto, no reflejan la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones con criterios de gobernanza territorial. La democracia requiere de movimientos fuertes, pero esos movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil no resuelven la cuestión central de la legitimidad del poder.

Por supuesto que la renovación de las estructuras institucionales lleva implícito un riesgo político, a pesar de que la historia reciente muestra que un sistema institucional participativo no solamente es más justo y democrático, sino también más eficaz que un régimen autoritario. No obstante, surge la interrogante de ¿cómo invertir la tendencia actual a la desconfianza hacia la gobernanza territorial, tanto en la discusión teórica y conceptual como en la operación práctica de las políticas urbanas? Ante esta cuestión es posible identificar avances en diversos lugares donde se han puesto en marcha innovaciones económicas, sociales, geográficas, tecnológicas o culturales prometedoras. A simple vista se podría pensar que ellos no han logrado posicionar a la gobernanza territorial como el factor que revierta la tendencia de un desarrollo urbano metropolitano caótico y desmesurado. Sin embargo, sus iniciativas, de mayor o menor alcance, independientemente de sus resultados, permiten ubicarnos en los albores de una nueva etapa en la evolución de la gobernanza, en sus diversas modalidades y categorías.

2. ¿Hacia dónde orientar la gobernanza territorial?

La pregunta obligada antes de formular cualquier propuesta gira en torno a precisar ¿hacia dónde orientar la gobernanza territorial? y ¿qué esperamos de ella como sociedad? Si bien los principios generales que han formulado organismos internacionales no son privativos de un país, región, entidad, ciudad, zona metropolitana, municipio o barrio en particular, sí se aspira a que las acciones de las instituciones públicas, privadas y sociales y de los propios agentes estratégicos que participen en estos esquemas se encuentren enmarcadas en ellos, es decir, se pretenden que rebasen las demarcaciones político administrativas con la intención de que cada uno de ellos asuma una responsabilidad ante la sociedad, en un marco de colaboración conjunta con fines comunes.

En esta lógica, los principios de la gobernanza metropolitana integrada plantean nuevos requisitos en materia de legitimidad de la acción colectiva, de competencia, de ejercicio de la ciudadanía conforme al respeto de los derechos ciudadanos y de resolución de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global. Es evidente que los retos del desarrollo urbano metropolitano exigen la acción y colaboración de todos los ciudadanos, pues son ellos los que día con día enfrentan los efectos que genera el crecimiento desordenado de las metrópolis; por ello, la participación local conjuntamente con las instancias gubernamentales constituyen una condición indispensable para construir un nuevo sistema de gobernanza metropolitana que no solo sea integral, sino que verdaderamente se rija por principios de justicia, democracia y pluralidad.

Principios estratégicos de la gobernanza metropolitana integrada

La construcción de modelos eficientes de gobernanza territorial no es sólo una cuestión que compete al campo gubernamental o de las instituciones. Toda propuesta de diseño, y más aún su propia operación, dependerá de la participación y grado de involucramiento de los agentes y actores vinculados en dichos esquemas, la clave del éxito o fracaso estribará precisamente de la voluntad, convencimiento y acciones concretas que se

realicen. En esta lógica, la gobernanza metropolitana debe integrar la perspectiva ciudadana y apoyarse en una nueva economía orientada por una justicia social. En todo caso, es necesario enfrentar conjuntamente las respuestas a los desafíos del presente, lo cual implica reconocer la importancia de cada uno de los agentes y actores del desarrollo urbano metropolitano. Por su parte, el carácter democrático de la gobernanza deberá estar enmarcado en fundamentos que permitan avanzar en el proceso de transición de la Administración Pública actual, tanto estatal como municipal. De esta forma, es preciso considerar como ejes centrales a los siguientes principios.

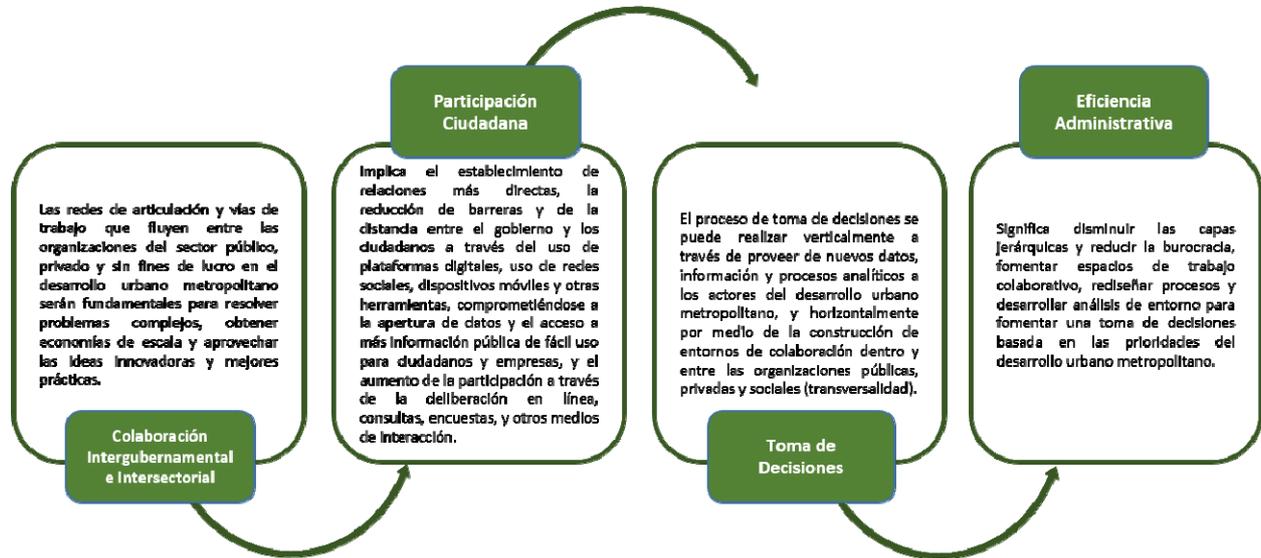
1. Revisar, recuperar y poner en marcha las experiencias exitosas en lo referente a la gobernanza territorial (rural, urbana, regional y metropolitana).
2. Ampliar el acceso a la información (democratización) referente a esquemas de participación gobierno - sociedad, evaluación de resultados y buenas prácticas.
3. Potenciar la capacidad de participación combinando la información, la consulta y la capacidad de decisión para que los espacios de participación puedan formar mecanismos de cambio del Estado y de las representaciones.
4. Fomentar desde la educación, una conciencia que contribuya a una nueva cultura de la democracia con énfasis en esquemas de colaboración gobierno – sociedad.
5. Ampliar las áreas educativas en materia de derechos y obligaciones ciudadanas.
6. La gobernanza debe evitar que la ciudadanía se conciba como clientes o consumidores de la política, sino ubicarla como un sujeto activo de esa gobernanza.

Evidentemente, uno de los aspectos centrales para que la gobernanza metropolitana cuente con posibilidades de éxito, radica en cambios de los sistemas políticos, ya que el contexto que rodea a cada entidad, región, ciudad, zona metropolitana y municipios, implica la coexistencia de diversos regímenes políticos administrativos que pueden ser o no compatibles, democráticos o autoritarios. En este sentido, es preciso considerar como parte de las asignaturas obligadas a tratar derivadas de la gobernanza territorial, entre muchas otras a las siguientes:

- a) La renovación y democratización de los partidos políticos a través de diversas iniciativas que incluyan y promuevan un desarrollo urbano metropolitano ordenado y sustentable.
- b) Ampliar la difusión de la información y los espacios de interlocución entre el gobierno y la sociedad en materia de planeación metropolitana.
- c) Ampliar el financiamiento para proyectos, obras y acciones de alcance metropolitano que provenga de fondos públicos y privados.
- d) Acercar los legisladores a los ciudadanos para establecer canales de dialogo y decisión conjunta, sobre todo en materia de leyes referentes al desarrollo urbano metropolitano, a fin de evitar que las decisiones se limiten a espacios de élite alejados de la problemática urbana de la sociedad.
- e) Perfeccionar los mecanismos de consulta ciudadana a través de su organización y planificación, de forma que aseguren no sólo una mayor participación, sino que las decisiones cuenten con el componente ético de la responsabilidad social.

- f) Promover a diferentes escalas territoriales el desarrollo de conferencias por temas estratégicos impartidas por profesionales, en donde los ciudadanos puedan aportar alternativas de atención en función de sus prioridades, elaborando en forma colectiva las propuestas.

Figura No. 1 Ejes de la Gobernanza Metropolitana Integrada



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, en demarcaciones geográficas en donde los sistemas políticos inciden determinadamente en la Administración Pública federal, estatal o municipal, constituye sin lugar a dudas, el mayor reto para la gobernanza territorial. No obstante, su omisión continuará reproduciendo los modelos tradicionales sin avanzar hacia nuevos enfoques de administración y gestión del desarrollo urbano metropolitano.

Vías hacia la gobernanza territorial

Partiendo 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.

En esta configuración, la dimensión política está determinada por dos grandes escalas: la local, que es la del territorio (los Estados también corresponden a esta escala local aunque puedan ser muy diversos), y la global, referida no sólo a lo interestatal, sino sobre todo a los nuevos espacios transnacionales y mundiales. Estas dos escalas revisten singular importancia, ya que podrían ser consideradas incluso como “motores” en los procesos de la gobernanza metropolitana integrada, pues en el ámbito local es donde la sociedad convive cotidianamente, y en lo global es donde se deciden cada vez más las políticas que afectarán esa vida diaria.

Asimismo, es importante considerar que el fenómeno metropolitano mantiene una escala que se amplía cada vez más en el mundo (global), y en ella los aspectos migratorios, culturales, ambientales, políticos, sociales y financieros, inciden en su complejidad. Por ello, en la dimensión territorial (local), la democracia es lo básico, a partir de ella se podrán construir nuevos modelos de la gobernanza metropolitana, lo cual denota la existencia de una relación dialéctica entre estas dos grandes dimensiones de la gobernanza orientada al desarrollo urbano metropolitano. Conviene destacar que entre estas dos escalas, existe una dimensión regional que es un espacio de suma importancia para la gobernanza metropolitana integrada, pues en él recae la negociación interestatal de las políticas que afectan a las demarcaciones territoriales además de los esquemas de regulación y control que responden a intereses de grandes Estados y corporaciones, no obstante, constituyen también espacios en disputa. Entre las innovaciones de la construcción de la gobernanza metropolitana integrada, destaca el apoyo al surgimiento y consolidación de ese nivel regional, intermediario entre los Estados y la Federación.²

3. Hacia una coordinación metropolitana para los municipios de Toluca y Metepec desde la perspectiva de la gobernanza territorial

Con base en los elementos anteriormente expuestos, la conformación de la propuesta de coordinación metropolitana para Toluca y Metepec en materia de desarrollo urbano metropolitano, parte de considerar como eje central el papel que deberán asumir los actores gubernamentales y no gubernamentales directamente involucrados en diferentes escalas que van desde lo global hasta lo local. Actualmente, estos dos municipios forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, integrada por 22 municipios, y son los que han absorbido desde la década de los setenta, el mayor crecimiento natural y social de este conglomerado, mismo que se materializa en un constante incremento de conjuntos urbanos, congestión vial, agotamiento de los recursos naturales y de reservas de suelo para el crecimiento futuro, escasez de servicios básicos, entre muchos otros efectos que cuestionan la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar con eficiencia y eficacia, las crecientes demandas sociales, condición que los convierte en un reto para la planeación metropolitana de los próximos años. Las tendencias de crecimiento futuro para los próximos diez años, de acuerdo con los instrumentos de planeación vigentes, indican que la población de la Región del Valle de Toluca³ a mitad

² Es importante señalar que de la revisión efectuada destaca Europa como un esfuerzo histórico de construcción de un orden supranacional fundado sobre la convergencia económica y el derecho comunitario. Es por ello que hay que reivindicar los espacios regionales como medios para reforzar las articulaciones de territorios, organizaciones y actores sociales que buscan reforzarse frente a los poderes estatales y las corporaciones transnacionales. Estos espacios median entre lo local, incluido el país-estado, y lo global, mostrando un camino de tránsito hacia la arquitectura propiamente mundial del futuro.

³ Gobierno del Estado de México (2005). *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*. Las proyecciones de población total por municipio 2000-20120 (programática) consideran a nueve municipios como parte de la Región del Valle de Toluca (RVT): Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Zinacantepec.

del año 2020 será de 2'191,926 habitantes, lo cual significa que albergaría del orden de los 542 mil nuevos habitantes en los próximos diez años. Las tendencias actuales de crecimiento y distribución de la población, señalan que para el año 2020, el Estado de México crecerá del orden de los 4.5 millones de habitantes; de los que se programa que el 72.6% se asentaría en los municipios del Valle Cuautitlán-Texcoco (Región del Valle Cuautitlán - Texcoco), 14.6% en los municipios del Valle de Toluca (657,000 habitantes) y el 12.8% en los municipios del resto del Estado.

El escenario programático de este plan regional precisa que las tasas de crecimiento medio anual para el periodo 2015-2020 de los municipios de Toluca y Metepec, serán de 0.96 y 2.27%, respectivamente; cifra que refleja la existencia de una población estimada a mitad del año 2020 de 973,024 personas para el caso de Toluca, y de 351,268 habitantes para Metepec. Este panorama revela que paralelamente al incremento demográfico, se observará un aumento de las demandas de los habitantes de los municipios de Toluca y Metepec, que se encuentran relacionados entre sí y comparten problemas comunes. Por lo que ante la insuficiente respuesta gubernamental se plantea la necesidad de restaurar la capacidad de participación política y respuesta del ciudadano en la solución de sus propios problemas. El gobierno se plantea entonces no como un instrumento bajo el control de la autoridad, sino en el amplio marco de la gobernanza donde convergen y se dan nuevas articulaciones entre el gobierno y la sociedad, en donde el primero tenga menos acciones verticales de mando y control, y en cambio asuma un papel promotor, coordinador y catalizador de la fuerza y acción de la sociedad.

Actores estratégicos, vínculos y responsabilidades trasnacionales

Si partimos del reconocimiento pleno de la influencia que el desarrollo urbano metropolitano ha tenido en las últimas dos décadas en el mundo y particularmente en México, resulta ineludible la consideración de actores que a través de la inversión inmobiliaria y de la construcción de grandes obras de infraestructura transforman el entorno e impactan en la modificación de los usos del suelo (compatibles e incompatibles) y en la dinámica socioeconómica de las zonas metropolitanas, que representan los nodos más atractivos para maximización de las inversiones.

En este sentido, las trasnacionales representan uno de los actores medulares del desarrollo urbano metropolitano que se expande a través de las corporaciones financieras, industriales, comerciales, del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, para configurar en conjunto, un modelo no sólo de producción y de consumo, sino el modo de vida de la población que se asienta en demarcaciones de carácter metropolitano. Así, ante la influencia de las trasnacionales no sólo es preciso establecer y/o proponer una regulación específica, sino poner en práctica un control ciudadano y democrático, ya que frente al inmenso poder que han acumulado a lo largo del tiempo y ante el reconocimiento de las autoridades municipales como agentes promotores del desarrollo, resulta imposible que un solo actor pueda ejercer un control a favor de la planeación metropolitana. De lo anterior, surge la necesidad de un control del Estado a escala nacional, así como de los actores sociales a escala de los territorios municipales. En esta búsqueda de un control eficaz de las trasnacionales la clave gira en torno a la articulación entre todos esos actores. Por ello, es preciso construir estructuras que articulen las instituciones y organizaciones de lo local a lo global donde el poder de las trasnacionales pueda ser efectivamente controlado y regulado por los instrumentos normativos de los municipios, aspecto que reafirma la necesidad de atender el rubro del derecho internacional en materia de desarrollo urbano metropolitano y sobre todo, los impactos positivos o negativos que genera en la población (Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2011).

Particularmente, Toluca y Metepec deberán revisar sus instrumentos jurídicos, normativos y de planeación para regular la participación de las transnacionales a fin de delimitar los alcances de su intervención. Para ello, se requiere identificar en primera instancia, la presencia de cada una de ellas y los ámbitos de injerencia urbana, y posteriormente establecer mecanismos concretos de seguimiento, control y en su caso, de mitigación de los impactos que resulten perjudiciales para el entorno y sus habitantes.

Estado

La participación del Estado en el desarrollo urbano metropolitano, como ente regulador y organizador de la sociedad, independientemente de sus alcances y limitaciones, enfrenta los embates de los poderes fácticos económicos y políticos transnacionales que buscan disminuirlo para maximizar sus ganancias, a pesar de que se contrapongan con los derechos ciudadanos (Rosique, 2012). Por ese motivo, el papel del Estado adquiere singular relevancia, pues si bien no resulta conveniente promover programas, proyectos y acciones en contra de las instancias gubernamentales, tampoco se aspira a un Estado de espaldas a la sociedad, por el contrario, un Estado respetuoso de los derechos de los ciudadanos constituye una condición básica de institucionalidad democrática del poder, y lógicamente de la gobernanza metropolitana integrada. En esta lógica, vale la pena reflexionar en la noción tradicional del Estado, particularmente en su papel en Toluca y Metepec, ya que por un lado, la vinculación Estado – Sociedad ha ido cambiando constantemente a lo largo del tiempo, la idea tradicional ya no refleja la gran diversidad de agentes sociales, políticos, económicos y de naturaleza heterogénea que han surgido en entornos de alta dinámica urbana y metropolitana, situación que conduce a la necesidad de ubicar al Estado desde una postura más plural, sobre todo en estos municipios en donde los flujos financieros, migratorios, comerciales, el propio uso y expansión de las redes de información y la comunicación, entre muchos otros factores, hacen que los límites territoriales de los municipios se sobrepasen, ratificando un nuevo y cada vez más complejo rol del Estado en materia metropolitana.

Actualmente, el Estado cumple un rol plurivalente, y para la regulación de la gobernanza principalmente en el espacio nacional, se requiere cada vez más cerca de la democracia local, pues no debemos olvidar que son también instituciones en disputa y hay que orientarlos hacia una gobernanza democrática y eficiente, en donde los esquemas de participación y representación ciudadana son centrales. Se debe buscar que los sistemas de representación correspondan a las exigencias de una participación activa, implementando sistemas de información transparentes y mecanismos de consulta abiertos para que la toma de decisiones sea eficaz. Pero se trata de ir más al fondo, es preciso radicalizar la democracia, tanto de las instituciones estatales como de la sociedad en su conjunto.

En esta perspectiva, progresivamente las instituciones que derivan del Estado se irán transformando y los sistemas de representación estarán obligados a operar con nuevas instituciones políticas. Sin duda este desafío va más allá de la dimensión política, sobre todo si reflexionamos en torno a la crisis de legitimidad que hoy en día enfrentan de las ideologías partidistas en México, cuyos cuestionamientos indican la urgencia de reformar e incluso diseñar nuevos sistemas de organización de los sistemas políticos, donde los ciudadanos deberán ser los actores principales, y permitan que la democracia se profundice, los responsables sean legítimos y las instituciones sean transparentes y eficaces. Esto no es sólo una cuestión de reingeniería política. Es algo más profundo, que está directamente relacionado con los fundamentos éticos capaces de sustentar los nuevos modos de vida y coexistencia social en las complejas zonas metropolitanas del tercer milenio.

Pretender una transformación inmediata de las instituciones gubernamentales del Estado de México podría parecer a simple vista ambicioso; sin embargo, el fenómeno metropolitano ya ha rebasado la capacidad de respuesta de las dependencias que no han logrado ampliar los espacios de participación de la sociedad civil, ni creado nuevas instancias de participación, por lo que su rol en la toma de decisiones no va más allá de la simple consulta; por ello es preciso avanzar en otras iniciativas. Sin aspirar tampoco a incrementar la estructura burocrática estatal, se requiere reformar o reconstruir nuevas instituciones que promuevan e impulsen la gobernanza metropolitana integrada. Por esta razón, toda reforma del sistema gubernamental estatal actual para adaptarlo a los desafíos pendientes del desarrollo urbano metropolitano es bienvenida, la demanda que en el mediano y largo plazo presentará el Estado de México en su conjunto, y en particular Toluca y Metepec, como centros nodales del desarrollo urbano y socioeconómico, exigen instancias reformadas que respondan con oportunidad y eficiencia a los retos de la globalización.

Este reto hace un llamado a la imaginación y al pensamiento para que, al igual que en los períodos de cambio histórico que se han presentado en todas las civilizaciones, hoy en los comienzos del Siglo XXI, los ciudadanos aportemos y participemos en los nuevos instrumentos sociales y políticos capaces de potenciar las sinergias necesarias para resolver los profundos problemas de la urbanización incesante. La tendencia muestra que la población de Toluca y Metepec, más otros municipios conurbados a la Ciudad de México, será predominantemente urbana y la mayoría de las grandes ciudades estarán frente al desafío de desarrollar políticas territoriales considerando a los espacios rurales, que adquirirán singular importancia al convertirse en alternativas para la construcción y reconstrucción de ciudades medias con nuevos sistemas de transporte y movilidad, con la aplicación de tecnologías ecológicas en viviendas, con relaciones fluidas entre los lugares de trabajo y de residencia y, sobre todo, favoreciendo vínculos de intercambio entre los habitantes. Así, el fomento y organización de diálogos directos entre ciudadanos de las conurbaciones de Toluca y Metepec constituyen una propuesta clave para concebir y construir una gobernanza social, política e intercultural que abra y consolide los espacios para nuevos pilares democráticos de la gobernanza.

Sociedad Civil

Un actor de particular relevancia en la construcción de la gobernanza metropolitana integrada, lo representa el conjunto complejo de sujetos diversos donde se articulan, no siempre de manera organizada (por el contrario a veces conflictiva), las personas, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran vinculadas al desarrollo urbano metropolitano. Normalmente, cuando se hace referencia a los actores de la gobernanza se piensa en un triángulo: Estado-Sociedad Civil-Empresa; sin embargo, es necesario por lo menos agregar un cuarto vértice: el de la comunidad, que no es lo mismo que la sociedad civil. Comunidad se refiere sobre todo a la noción de identidad. En cambio sociedad civil se centra principalmente en la noción de ciudadanía. Esta distinción obliga a repensar entonces en la relación entre comunidad y sociedad civil para construir alianzas y eliminar desacuerdos, por ejemplo entre los derechos de acceso a los servicios públicos básicos y las lógicas comunitarias que no necesariamente se corresponden con esos derechos.⁴ La diversidad

⁴ Los sujetos sociales en esta fase de transición son extremadamente diversos. Englobarlos en nociones genéricas como sociedad civil, movimientos sociales o comunidades territoriales puede ocultar la gran diversidad que los caracteriza. Los movimientos feministas han marcado las luchas por la emancipación social desde comienzos de los 50. Diversas corrientes de jóvenes en diferentes etapas han constituido oleadas de renovación social y cultural. Hoy asistimos a una nueva oleada encabezada por jóvenes que renuevan las luchas por un mundo más justo. Aunque los contextos geopolíticos puedan ser tan diversos, en una gran cantidad de países, los jóvenes juegan un rol protagónico. Asimismo, los movimientos de pueblos indígenas, campesinos y sindicalistas siguen jugando un papel de primer plano en numerosos países del globo terráqueo. Los migrantes constituyen también verdaderas olas de movimientos sociales

de actores sociales puede constituir sin lugar a dudas una importante fuerza. Ella puede también representar para las instancias gubernamentales, una debilidad obstruyendo los vínculos necesarios a la conformación de amplias fuerzas sociales y políticas. Concebir y construir nuevas organizaciones sociales, políticas y culturales capaces de canalizar las energías de estos actores y movimientos, afianzando al mismo tiempo la diversidad que conllevan, es quizás uno de los desafíos más importantes del tiempo presente.

Los territorios municipales

En este modelo de gobernanza metropolitana integrada, los territorios municipales juegan un papel preponderante, pues es precisamente en ellos donde se materializan las acciones de los agentes anteriores (transnacionales, Estado y sociedad civil). Son por tanto, un factor clave en los engranajes macroeconómicos y macropolíticos de la gobernanza global y local. Es evidente que la gobernanza metropolitana debe indiscutiblemente revalorizar los territorios. Se trata de articular las diferentes escalas y los niveles de la gobernanza, sabiendo que las relaciones entre ellos no siempre resultan armoniosas. Las tensiones entre los ámbitos son a menudo más importantes que las articulaciones, y es preciso construir lazos de colaboración a través de instancias de disputa pero también de consenso.

Así, las demarcaciones municipales, como pilares fundamentales de la gobernanza metropolitana integrada, deberán localizar y territorializar al máximo posible los agentes sociales, económicos, políticos y culturales, puesto que representan la unidad específica de la relación entre la sociedad y la acción gubernamental. Al repensar y revalorizar el rol de los territorios, y de sus habitantes, es preciso acotar que el problema del desarrollo urbano metropolitano radica en que la lógica de propiedad capitalista se ha impuesto a la soberanía de la sociedad sobre sus territorios. Hay aquí una cuestión de gobernanza local y global que requiere ser repensada para respetar la soberanía de los habitantes sobre sus territorios y asegurar, al mismo tiempo, que los bienes presentes en ellos sean gestionados como bienes comunes de toda la población. Esta situación deja claro que la construcción de la gobernanza metropolitana integrada debe privilegiar los mecanismos de "abajo hacia arriba", sin dar por hecho que las agrupaciones sociales existentes, construidas principalmente por acuerdos interestatales, son las formas definitivas de regulación de acuerdos regionales comerciales o políticos. Los foros sociales, las asambleas ciudadanas, por ejemplo, constituyen formas de articulación entre territorios a escalas locales, no obstante, las tareas necesarias para reforzar la construcción social de los territorios y democratizarlos continúan presentes.

Los poderes fácticos

Si partimos del hecho de que la gobernanza metropolitana integrada debe aglutinar a los actores estratégicos, entonces es primordial contemplar como parte de su construcción a los poderes fácticos, es decir, aquellos que no son legales ni legítimos o que operan más allá de su legalidad y legitimidad, invadiendo otros espacios, tales como el crimen organizado, las redes de tráfico de drogas, de armas, de personas. Otros poderes fácticos influyen decisivamente en las relaciones de poder como los medios a menudo vinculados a corporaciones transnacionales e instituciones de carácter ideológico. Los poderes fácticos constituyen también un universo complejo, con ramificaciones económicas, sociales, e incluso militares que condicionan los procesos

que se desplazan al interior de los continentes y entre ellos provocando cambios sociales y económicos considerables a pesar de las restricciones y las violaciones a sus derechos. Otros movimientos sociales, especialmente de carácter cultural, religioso o artístico, van configurando poderosamente los modos de vida, de manera difusa y sin cristalizar en instituciones u organizaciones determinadas.

de construcción de la gobernanza metropolitana. Al respecto Cohen (2001), destaca que cuando las instancias democráticas de regulación son frágiles, los poderes fácticos acrecientan su poder. En este sentido, develar, neutralizar, regular, abolir esos poderes debe ser también una tarea explícitamente colocada en las prioridades de la construcción de una gobernanza responsable y eficiente. De otro modo, esos intentos serán constantemente socavados por las prácticas anti-democráticas y corruptas en el desarrollo urbano metropolitano.

4. Propuesta de indicadores de gobernanza metropolitana integrada

Con base en lo anteriormente expuesto, a continuación se presenta la matriz de propuesta de indicadores que la gobernanza metropolitana integrada debe atender en forma prioritaria en Toluca y Metepec, la cual concentra un total de 17 indicadores agrupados en cuatro grandes factores: 1). Justicia y Democracia; 2). Transparencia; 3). Participación Social; y 4). Dependencias e Instrumentos de Planeación Metropolitana.

Cuadro 1. Propuesta de Indicadores para la Gobernanza Metropolitana Integrada

Indicador Actores	Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Ayuntamiento Toluca	Ayuntamiento Metepec
1) Justicia y Democracia				
Recuperar experiencias exitosas				
Aplicación de buenas prácticas metropolitanas				
Evaluación de resultados				
Cultura democrática				
Derechos y obligaciones ciudadanas				
2) Transparencia				
Acceso a la información metropolitana				
Mecanismos de difusión de la información metropolitana				
Financiamiento para acciones metropolitanas				
Fondos públicos, privados y sociales				
3) Participación Social				
Consultas ciudadanas en materia metropolitana				
Consejos de participación ciudadana involucrados				
Esquemas de colaboración gobierno-sociedad				
Instancias públicas, privadas y sociales participantes				
4) Dependencias e Instrumentos de Planeación Metropolitana				
Secretarías, Direcciones de área, Institutos municipales				
Actualización planes, programas proyectos urbano metropolitanos				
Evaluación de acciones metropolitanas				
Leyes y reglamentos de desarrollo urbano metropolitano				

Indispensable

Estratégico

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que en este esquema, el grado de colaboración e involucramiento del gobierno federal, gobierno del Estado de México, el H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca y el H. Ayuntamiento Constitucional de Metepec, así como de la sociedad civil y las instituciones de educación superior e investigación, son fundamentales para garantizar mayores probabilidades de éxito en el desarrollo urbano metropolitano.

En complemento a estos indicadores, el cuadro número 2 señala los criterios de rendimiento que propone Mariñez Navarro (2012) para el gobierno abierto, y que a su vez, se estiman indispensables (por su afinidad y correspondencia) para consolidar una gobernanza metropolitana integrada eficaz para Toluca y Metepec, sustentada a partir de cuatro componentes transversales y de gestión: Transparencia, Participación colaborativa, Colaboración gubernamental y Asociación público privada.

Cuadro 2. Criterios de Rendimiento para la Gobernanza Metropolitana Integrada

Componentes transversales y de gestión	Características que deben tener los ejes	Condiciones institucionales	Criterios de rendimiento
Transparencia	Disponibilidad de información Acceso focalizado de la información Canales de acceso diversificados Utilidad de la información Información oportuna Calidad de la información Rendición de cuentas	Capacidades administrativas: habilidad técnico burocrática Capacidad organizativa: disponibilidad, propósitos y funciones organizacionales Fortalecimiento de la rendición de cuentas Capacidad política: capacidad de innovación tecnológica o TIC'S Transparencia focalizada en los componentes de gestión	Eficiencia: flujo de información focalizada y socialmente útil Eficacia: uso de la información para la toma de decisiones Legitimidad basada en la participación de actores y en sus compromisos
Participación Colaborativa	Influencia en las decisiones Monitoreo de la acción gubernamental y de la política pública metropolitana Participación ciudadana focalizada a la colaboración y co-gestión	Capacidades administrativas: competencia de los funcionarios públicos Capacidad organizativa: construcción de redes con los ciudadanos Reglas del juego que regulan las relaciones entre actores Capacidad política: capacidad de negociación	Eficiencia: nivel de confianza en las redes colaborativas Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público Legitimidad: basada en la participación de actores Confianza: colaboración de actores
Colaboración Gubernamental	Intergubernamental Intragubernamental Coordinación administrativa	Capacidades administrativas: habilidades técnico-burocráticas y formación y participación Capacidad organizativa: estructuras y distribución de funciones y responsabilidades Relación, coordinación y colaboración intergubernamental Autoridad jurídica que hacen que otros órdenes de gobierno acaten los programas Capacidad política: capacidad de negociación	Eficiencia: nivel de confianza en las redes Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público Legitimidad: basada en la participación de diversos actores gubernamentales Responsabilización gubernamental activa
Asociación Público Privada	Asociación público privada en diferentes formas y expresiones Servicios públicos Infraestructura metropolitana Proyectos regionales	Capacidades administrativas: competencia de los funcionarios públicos Capacidad organizativa: responsabilidades, propósitos y funciones de la organización Reglas del juego Fortalecimiento de la rendición de cuentas Capacidad política y de negociación	Eficiencia: nivel de confianza en la asociación Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público Legitimidad: basada en la participación de los actores público privados Responsabilización gubernamental activa

Fuente: Elaborado con base en Mariñez (2012).

5. Instrumentos de colaboración intergubernamental

Desde la perspectiva de Mariñez (2012), la colaboración intergubernamental se refiere básicamente a la participación de los diversos ámbitos de gobierno que atienden y se involucran en el desarrollo urbano metropolitano. Así, los cambios socioeconómicos, políticos y sociales que han venido ocurriendo en los últimos años en el Estado de México han creado un conjunto de restricciones y demandas sobre la gestión del gobierno vertical. Entre estos cambios que han incidido en la gestión intergubernamental destacan:

1. El creciente alcance de actividades que rebasa las fronteras de un sector, cambiando las visiones sobre el rol del gobierno generando interdependencia entre órdenes de gobierno, así como la interdependencia público – privada, haciendo hincapié en los resultados;
2. Las nuevas habilidades de gestión que hace que los cambios antes descritos ubiquen nuevas demandas a los funcionarios intergubernamentales, y;

3. La expresión internacional de esos cambios que han coincidido con el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la nueva gestión pública, así como la gobernanza territorial.

No obstante, es preciso acotar los instrumentos de esas relaciones intergubernamentales, los cuales tienden a ser más complejos en la medida en que se involucran más actores. En este sentido, la gobernanza metropolitana integrada para el caso concreto de los municipios de Toluca y Metepec, debe al menos hacer uso de cuatro instrumentos de carácter intergubernamental que Radin (2008), considera indispensables para garantizar mayores probabilidades de éxito, a saber:

- a) **Instrumentos de carácter estructural.** Tienen que ver con roles y relaciones formales, modelos de autoridad y liderazgo, reglamentaciones, políticas de regulaciones y mecanismos de roles formales para la integración y diferenciación. Aspectos como el diseño y rediseño de organizaciones que impactan las formas de autoridad y liderazgo clásicos llevados a cabo por mucho tiempo; otro instrumento estructural son las comisiones que aparecen a nivel horizontal para cambiar del poder centralizado al descentralizado; también como instrumento destaca la coordinación y la eficiencia, ello implica hacer más fácil la gestión tanto de las relaciones intergubernamentales verticales como horizontales. Una herramienta también importante lo son las, políticas y regulaciones para controlar las relaciones intergubernamentales y que sirven para acrecentar la *accountability* (rendición de cuentas).⁵ Otro instrumento importante es el traspaso de competencias (*devolution*) y la descentralización. Es decir, la delegación del poder del gobierno nacional a los estados y de éstos a los municipios, o a organizaciones no gubernamentales.
- b) **Instrumentos programáticos.** Vinclados con la aplicación de recursos y el rediseño de programas y tipos de transferencias del gobierno federal hacia los estados y municipios. Al respecto, Bourne (2001) señala que en muchos casos éstos han surgido como resultado de las relaciones tradicionales entre entidades federativas y gobiernos locales, generando cambios mayores en los fines de las transferencias. Otro instrumento programático es la asociación (*partnership*) sobre prioridades establecidas e incentivos entre los diferentes órdenes de gobierno, y de éstos con el sector privado (PPP: *Public-Private Partnership*). Mientras los municipios y los estados han sido socios tradicionalmente en la arena gubernamental, hoy se genera una nueva forma de asociación en respuestas a las tensiones inherentes a las relaciones intergubernamentales. Se comparten ideas, información y otros recursos para generar acciones públicas específicas. También otro instrumento en esta categoría se refiere a la colaboración inter-agencias, la cual prevé que los socios pierdan el control total de los recursos a favor de un grupo de procesos, así como de recursos, fondos e implementación y evaluación de nuevos servicios.
- c) **Instrumentos de construcción de capacidades e investigación.** Se refiere a construir la capacidad de empoderamiento en todos los órdenes del gobierno que se consideraría justamente como instrumentos de capacidades. Las herramientas en esta categoría radican en la investigación, la difusión de la

⁵ El concepto de *accountability* usado como rendición de cuentas en el sector público debe ser empleado en consecuencia para reportar el uso de recursos por parte del gobierno, así como el rendimiento de los servicios. Para ello la transparencia es un elemento fundamental ya que es una herramienta por lo que es observado el proceso de la hechura de la decisión pública. O como Curtin y Mendes lo afirman (citado por Albert J. Meijer, Deirdre Curtin and Maarten Hillebrandt, 2012), "los ciudadanos necesitan información para ver qué se está haciendo al interior del gobierno. En esta perspectiva, la transparencia está discutiéndose hoy por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional. Ello no sería posible sin una participación colaborativa entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, ciudadanos y organizaciones cívicas".

información, el entrenamiento y otras formas de construcción de capacidades como las habilidades técnico-burocráticas. Por ejemplo, la investigación en las políticas públicas de desarrollo urbano metropolitano resulta crucial para ayudar a promover la coordinación interagencias e intergubernamental.

- d) ***Instrumentos de comportamiento de las relaciones intergubernamentales.*** La visión de la *accountability* requiere atención a los procesos de comunicación individual y de grupo, y en los procesos que tienen que ver con la administración de los conflictos: la prevención del conflicto en un contexto intergubernamental llama la atención en la construcción de consenso entre los actores de la arena política, y en las relaciones intergubernamentales en un ambiente de escasez de recursos y de incertidumbre, demanda apertura en las interacciones de los gobiernos.

6. Conclusiones

La dinámica de crecimiento experimentada en las últimas dos décadas deja claro que hoy por hoy, la constante y acelerada urbanización exige nuevas fórmulas de planeación y administración de las ciudades, sobre todo en aquellos territorios en los que la tendencia indica que seguirán siendo atractivos para el desarrollo empresarial, inmobiliario, comercial y social, factores que a su vez influyen en la creación de nuevos desarrollos habitacionales, cuya población reclama respuestas eficaces de sus autoridades locales. El fenómeno de la metropolización no es nuevo en el orden mundial, desde principios del Siglo XX se ha manifestado con mayor intensidad en diversos continentes y regiones.⁶ México no es la excepción, pues sus zonas metropolitanas implican la concentración del poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas. El estudio y atención del desarrollo urbano metropolitano en nuestro país, ha tendido a ofrecer soluciones fragmentadas que se han traducido históricamente en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública y política. Si bien es cierto que se ha intentado establecer acuerdos metropolitanos para abordar los problemas que rebasan la capacidad de acción de los gobiernos locales, también lo es que cada instancia pública, privada o social, le otorga una prioridad diferente a la necesidad de coordinarse para planear y orientar del desarrollo metropolitano.

A la fecha, a pesar de los innumerables esfuerzos realizados es posible advertir que en México y sus principales zonas metropolitanas, la coordinación metropolitana no ha logrado generar los resultados esperados, sobre todo si consideramos que las ciudades del mundo contemporáneo se asumen hoy en día como los motores del desarrollo y de la competitividad, son en suma, los centros neurálgicos de la vida económica, social, política, cultural y por supuesto urbana. Su papel es de significativa relevancia como elemento que atrae y retiene inversiones públicas y privadas, razón por la que los gobiernos de las zonas metropolitanas deben evolucionar y modernizarse conforme lo demandan los tiempos actuales y los reclamos de la sociedad. Es indispensable evolucionar de una visión de gobierno municipal-local a otra de gobierno metropolitano, en la que es muy importante la capacidad gubernamental para coordinar los esfuerzos entre diversas jurisdicciones; no obstante, aún queda mucho por hacer para hablar de una real coordinación metropolitana intersectorial e

⁶ El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., destaca que en el año 2010 por primera vez en la historia del planeta el número de personas que vive en las ciudades es equivalente al número de habitantes en zonas rurales. Naciones como China e India se perfilan como países eminentemente urbanos. Esta tendencia es irreversible. Para el año 2050 se espera que el 75% de la población global viva en una ciudad. Hoy siete de cada diez mexicanos reside en poblaciones con más de 15 mil habitantes.

intrasectorial, que elimine entre otros aspectos la excesiva centralización que caracteriza a las instancias gubernamentales.

Los lineamientos planteados para la construcción de la gobernanza metropolitana integrada en Toluca y Metepec adquieren un carácter estratégico si consideramos en primer lugar, la urgente necesidad de concentrar los esfuerzos que hasta hoy en materia de planeación urbano territorial han sido aislados, a fin de contrarrestar la fragmentación político administrativa que ha caracterizado las acciones de las dos últimas décadas; pretende en un segundo momento, consolidar instituciones para la toma de decisiones basadas en relaciones más horizontales entre las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno y poner énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y la cooperación intermunicipal, aspectos que en conjunto contribuyen a consolidar el modelo de gobernanza territorial a través de la participación activa de los actores estratégicos.

Asimismo, es preciso destacar que la nueva configuración territorial del país, del Estado de México y particularmente de Toluca y Metepec, apuntan a la inminentepremisa de explorar modelos alternativos para incentivar a los gobiernos municipales, a la sociedad civil, al sector productivo y académico para que participen, se involucren y se coordinen a través de un nuevo andamiaje institucional que propicie la toma de decisiones (descentralizada) de alcance metropolitano, que trascienda los intereses individuales y aproveche el potencial para crear y generar consensos.No obstante, es preciso reconocer que la aspiración de contar con un gobierno metropolitano resulta complicada ante la diversidad de intereses políticos y sociales existentes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, por ello ante la ausencia de una estructura gubernamental regional, el modelo de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal representa una alternativa para la solución de problemas metropolitanos sustentado en la conformación de redes plurales para la toma de decisiones que contrarreste la tradicional centralización político administrativa que permea al fenómeno metropolitano.

La gobernanza territorial como modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano, se asume como un eje estratégico de las administraciones locales que se distinguen por procesos de conurbación física y funcional en el país y en particular en el Estado de México, los retos de su consolidación alcanzan diversos ámbitos y sectores de actuación pública, privada y social, y se ubica como uno de los principales retos del Siglo XXI, el cual lleva implícito nuevas dimensiones de complejidad que reclaman una mayor eficiencia y eficacia en la actuación de los agentes involucrados.

Para garantizar una real coordinación metropolitana, Toluca y Metepec deberán mirar al futuro con la intención de construir y consolidar alianzas metropolitanas que les permitan crear soluciones estratégicas para distribuir y canalizar los recursos hacia la atención de los rubros prioritarios del desarrollo urbano metropolitano. En este sentido, los acuerdos intermunicipales son claves para reconocer la funcionalidad económica de estas dos ciudades y forzar la cooperación entre distintas autoridades y la sociedad civil. La cooperación intermunicipal no es nueva, existe desde el Siglo XIX en Europa y se creó con el fin de proveer mejores servicios públicos. Con el tiempo dichas alianzas se han vuelto más populares y han aumentado su alcance, persiguiendo cada vez más fines diversos. Su popularidad también se ha incrementado por la simple razón de permitir ahorros importantes y mejoras sustanciales en la capacidad de comunicación de las autoridades municipales, así como en su poder de negociación con otros organismos.

Es innegable que la gobernanza metropolitana enfrenta grandes retos para consolidarse como una herramienta efectiva. Uno de los principales desafíos radica en los líderes políticos e instituciones gubernamentales

que diariamente afrontan la necesidad de proveer servicios, mantener y mejorar las infraestructuras disponibles, además de administrar las expectativas y demandas de una población creciente. Sin embargo, la capacidad institucional de los municipios ha demostrado no ser del todo eficaz para atender las necesidades cada vez más crecientes de las zonas metropolitanas. Por otro lado, el financiamiento e inversiones en proyectos que involucran a más de un municipio resultan complejas y requieren una mejor capacidad institucional de coordinación, situación que complica aún más la posibilidad de adoptar modelos de gobernanza para promover el desarrollo integral de los territorios metropolitanos, no sólo centrado en las estructuras institucionales, sino también en la presencia de los agentes sociales, privados y generadores de conocimiento, innovación e investigación en la materia.

Así, la gobernanza metropolitana integrada, entendida como un sistema de coordinación entre distintos ámbitos de gobiernos, asociaciones sociales, empresariales, universidades, centros de investigación y sociedad civil, debe priorizar la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos que puedan garantizar el desarrollo urbano ordenado y planificado, así como la equidad social en un contexto metropolitano. Lo anterior adquiere importancia ante la evidencia clara de que el aumento del número de metrópolis en el territorio nacional y estatal requiere de la adopción de una estructura de gobernanza compleja que está determinada por la naturaleza y el alcance de los problemas, cuyas soluciones deben caracterizarse por ser articuladas e integradas por los diversos sectores de la sociedad. También es significativo el hecho de que las intervenciones de impacto metropolitano tienen un carácter transversal y/o de integración de las políticas públicas sectoriales. En la práctica, estas intervenciones involucran, necesariamente, diferentes ámbitos de gobierno, lo cual significa la imperiosa necesidad de coordinación de intereses y demandas. Por ello, es importante considerar que el consenso de los gobiernos municipales involucrados y la conciliación de intereses deben siempre regirse por objetivos claros y metas estratégicas a alcanzar, como también por la elección de sus formas de financiamiento.

Finalmente, conviene enfatizar que la gobernanza metropolitana integrada no pretende constituir de ninguna manera, una receta perfecta para solucionar los problemas de la metropolización del territorio, sino más bien ser un modelo alternativo que dependiendo de las circunstancias de cada municipio y del contexto externo, establezca lineamientos estratégicos que apoyen la planificación del desarrollo urbano metropolitano, enriquezca y retroalimente su propia definición teórico conceptual, metodológica y práctica, cuyo resultados sean replicables en espacios metropolitanos con condiciones similares. 

Referencias

- Álvarez Vázquez, Joaquín. 2009. "Propuesta para una política legislativa para el gobierno y administración de zonas metropolitanas", en *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Editorial Porrúa, México.
- Bourne, Larry. 2001. "Diseño de una Región Metropolitana: Lecciones y Oportunidades de la Experiencia de Toronto", en Freire M. y Stren Richard: *Los Retos del Gobierno Urbano*, Canadá, Toronto: Instituto del Banco Mundial/Alfaomega.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. 2005. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España.
- Cohen, Michel. 2001. "El Impacto de la Economía Global Sobre las Ciudades", en Freire M. y Stren Richard 2001: *Los Retos del Gobierno Urbano*, Canadá, Toronto: Instituto del Banco Mundial/Alfaomega.
- Crozier, M.; Huntington, S.; y Watanuki, J. 2007. *Inteligencia para la Gobernanza Territorial*. Departamento de Geografía. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universidad de Valencia.
- García, Roberto. 2001. "Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano Metropolitano en el Noreste Fronterizo de México. El Caso del Área Metropolitana de Monterrey, 1995-2000", en *Planeación y Gestión Metropolitana en México, una Revisión a la Luz de la Globalización*, Zinacantepec, Estado de México: El Colegio de la Frontera Norte, A. C. y El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 2010. *Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México. D.F.
- 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.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. 2008. "El Fenómeno Metropolitano en México", en García, Roberto y Alfonso Iracheta (Compiladores), *Replanteando la Metrópoli: Soluciones Institucionales al Fenómeno Metropolitano*, Memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, México, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio Mexiquense, A.C.
- Mariñez Navarro, Freddy (2012). "El Debate Abierto del Gobierno Abierto", en *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. 2011. Comisión 3, *Gobernanza Urbana Integrada*. Barcelona.
- Pascual Esteve y Fernández Patricio. 2005. *La Gobernanza Democrática: Un Nuevo Enfoque para los Grandes Retos Urbanos Regionales*. América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Junta de Andalucía. España.
- Radin, Beryl A. (2008). "The Instruments of Intergovernmental Management", in B. Guy Peter and Jon Pierre (eds) *The Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2009. "Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización", en *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, Rober-

to Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Editorial Porrúa, México.

Sánchez González, José Juan. 2002. *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Villamil Quiroz, José del Rosario. 2013. *La Gobernanza de las Sociedad en el Siglo XXI*. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa (AIGOP). Madrid, España.

Mesografía

Aguilar Villanueva, Luis F. 2007. *El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. [en línea]. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 nov. Disponible en <<http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>>. [Consulta: 09/04/2016].

Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). 2005. *El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones*, [en línea]. Valencia, España. 28 y 29 de noviembre de 2005. Disponible en <<http://aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/conclusiones%20y%20resultados%20III%20seminario%20AERYC%20301205>>. [Consulta: 05/03/2016].

Darío Restrepo, 1997. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, Caracas, enero de 1997, p. 97. [en línea]. Disponible en <<http://www.clad.org.ve/revo7/0028504.pdf>>. [Consulta: 22/08/2016].

Fernández Navarrete, Donato. 2005. "Modelo Económico de la Unión Europea: Fundamentos y Limitaciones" en *Revista ICE*. [en línea]. 2005. No. 820. Disponible en <http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_820_11-32__DBCDDC7E4CC75D051A71CC8E230E5FCE.pdf>. [Consulta: 30/02/2016].

Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FNGM), organizado por la Fundación Charles Léopold Mayer en Río de Janeiro del 10 al 12 de agosto de 2011. [en línea]. Disponible en <<http://www.gobernanza-mundial.org>>. [Consulta: 28/02/2016].

Marco Teórico "El futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos", XXII Congreso CIDEU Donostia/San Sebastián, España del 16 al 18 de marzo de 2016. [en línea]. Disponible en <<http://www.cideu.org/sansebastian2016/>>. [Consulta: 02/04/2016].

Moreno, J.D. (2000). "De la 'Gobernanza' o la Constitución Política del Neoliberalismo". *Viento Sur*. [en línea]. Disponible en <http://www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm>. [Consulta: 26/03/2016].

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2012. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU)*. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 20/05/2016].

Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT). 1997. Reunión de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros de la Unión Europea. [en línea]. Noordwijk, 9 y 10 de junio de 1997. Disponible en <<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/Uo514134.pdf>>. [Consulta: 11/06/2016].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). 2012. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 09/06/2016].

Read Roger. 2010. *¿Qué tipo de Gobernanza para las Áreas Metropolitanas de Europa?* [en línea]. Disponible en <<http://www.eurometrex.org>>. [Consulta: 03/07/2016].

RosasFerrusca, Francisco Javier, CamposAlanís, Héctor y Calderón Maya, Juan Roberto. 2012. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera* 14 [en línea] (Julio-Diciembre). Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>> ISSN 1405-8626. [Consulta: 20/08/2016].

Seminario Internacional *El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones*, 2005. Organizado por la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), celebrado en Valencia, España, 28 y 29 de noviembre de 2005. [en línea]. Disponible en <http://aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/conclusiones%20y%20resultados%20III%20seminario%20AERYC%20301205.pdf>. [Consulta: 06/08/2016].

UN-HABITAT. 2009. *Estado de las Ciudades del Mundo 2008/2009. Ciudades armoniosas*. [en línea]. Disponible en <<http://www.unhabitat.org>>. [Consulta: 25/05/2016].

Zurbriggen, Cristina. 2012. *Gobernanza en América Latina*. [en línea]. Disponible en <<http://www.gobernanza.org.mx>>. [Consulta: 16/06/2016].

Hemerografía

Anaya González, Lorena. 2008. "La búsqueda de la Gobernanza: ¿Un fin o un medio de las políticas públicas?" en *Revista IAPEM* No. 69, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México.

De Miguel González, Rafael. 2008. "Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las Grandes Ciudades Españolas", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. No. 48. España.

Peters, Guy y Pierre, Jon. 2005. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en Cerrillo i Martínez, Agustí (Coordinador), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, España.

Rosique José Antonio. 2012. "¿Un Nuevo Liderazgo Económico y Político de las Grandes Metrópolis?: El Estudio de Dos Casos", en *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*, Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores). Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Documentos Oficiales

Gobierno del Estado de México. 2010. Secretaría General de Gobierno. Consejo Estatal de Población (COES-PO), *Indicadores Socio demográficos de Zonas Metropolitanas*.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *Censo de Población y Vivienda*, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2015. *Tabulados de la Encuesta Intercensal*. México.

PEDU Plan Estatal del Desarrollo Urbano del Estado de México. 2008. *Gaceta del Gobierno*, Toluca de Lerdo, México., lunes 19 de mayo, No. 93.

PRDUVT Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca. 2005. No. 28 volumen 1, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Estado de México.

Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

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).

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).

Verónica Miranda Rosales es 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).

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

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515