

## ¿Qué considerar metropolitano?

### Apuntes sobre el marco formal en torno a la delimitación de la Zona Metropolitana de Toluca

Jaciel Montoya Arce <sup>(1)</sup>

#### Introducción

El Estado de México, por una serie de características geográficas y económicas, presenta un contexto histórico de gran intercambio de bienes y servicios entre comunidades muy cercanas que data de la época prehispánica <sup>(2)</sup>. Esta dinámica ha impuesto una tendencia constante a la conurbación de comunidades en determinadas regiones del territorio estatal y, durante la segunda mitad del siglo XX, impacta en la conformación de metrópolis que, a su vez, comienzan a relacionarse entre sí <sup>(3)</sup>.

El caso más notable de tal proceso es, sin duda, la metropolización en torno a la ciudad de México, que abarca ahora a 17 municipios <sup>(4)</sup>.

Sin embargo, otras situaciones de conurbación dentro de la entidad también han sido detectadas entre los municipios de Ocuilán y Malinalco, entorno al santuario de Chalma; entre los municipios de Capulhuac, Jalatlaco, Ocoyoacac y Santiago Tianguistenco, integrados por una zona industrial

común; en la zona turística que genera una dinámica de gran intercambio entre los municipios de Ixtapan de la Sal y Tonaltepec; y, de manera especial, en la zona metropolitana de la cuenca de Toluca. Esta última, ya aceptada como parte de la lógica de megalopolización que la une en un sistema común con la región de la ciudad de México y su periferia.

A su vez, la zona metropolitana conformada alrededor de la ciudad de Toluca plantea peculiaridades específicas de integración que obstaculizan las tareas para precisar su delimitación y que, durante los primeros años de estudio a partir de su surgimiento, ha propiciado contradicciones evidentes en su enfoque tanto a nivel de planeación y como de legislación.

De ahí que la mera definición de un área física de estudio en esta región implique por sí misma un debate académico.

El punto de partida para su delimitación física es el único sobre el cual, tanto planificadores como académicos, están de acuerdo: ubicar a Toluca como ciudad central de la metrópoli.

Desde una perspectiva histórica, la conformación metropolitana en la región habría de acelerarse a mediados de la década de los sesenta con la creación del corredor industrial Toluca-Lerma, pero será hasta la década de los años ochenta, cuando por primera vez sea aceptada su existencia en los ámbitos administrativos y se generen entonces los primeros documentos legislativos sobre planificación <sup>(5)</sup>.

---

C. Dr. en sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (UAEM).

---



Foto: Jorge Ortega

### Tres planes de desarrollo estatal en una década

En tal instancia, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987 inserta a Toluca dentro de la Región Uno como la ciudad con "crecimiento poblacional más alto de la región" (6). En esta primera regionalización que descubre la noción de metropolitano alrededor de la capital estatal, se incluyó a otros 23 municipios: Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Huixquilucan, Jalatlaco, Joquicingo, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Santa María Rayón, Santiago Tianguistenco, Temoaya, Tenango del Valle, Texcalyacac, Xonacatlán y Zinacantepec.

El criterio administrativo para diseñar el mencionado plan fue el de integrar "regiones homogéneas desde el punto de vista geográfico, económico, social y político" (7). De esta manera, para el caso de la Región Uno, expresaría que los municipios coinciden en una "población creciente, demandante de bienes y servicios, los cuales son de fácil adquisición dentro de la región, dada su infraestructura industrial y comercial" (8).

En complemento del anterior, el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, aprobado el 20 de diciembre de 1983, detallaría que dentro de la Región Uno hay un "Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, conformado por las áreas urbanas de los siguientes Centros de Población Estratégicos: Toluca, Lerma, Ocoyoacac, Tianguistenco, Capulhuac, Jalatlaco, Metepec, Tenango de Arista (Tenango

del Valle), Zinacantepec, San Mateo Atenco, Mexicaltzingo, Almoloya de Juárez y Xonacatlán" (9). Es decir, trece municipios en total.

De gran interés, en este punto, es establecer la peculiaridad del municipio de Huixquilucan, al cual se sitúa en el Plan de Desarrollo Estatal de 1983 dentro de la Región Uno, pero no se le ubica entonces como parte del Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma. Este municipio fue "incluido en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco para efectos de planeación urbana" (10).

El mismo documento señala que "el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma constituye la segunda concentración demográfica y productiva de la entidad... (su) proceso de urbanización muestra marcadas tendencias a la concentración en la capital del Estado y, en los últimos años, un proceso de conurbación entre los centros de población que conforman el Sistema" (11).

También pronostica que "su cercanía con la zona urbana de mayor concentración poblacional y de actividades económicas del país (la zona metropolitana de la ciudad de México) condiciona su futuro crecimiento, y le otorga ventajas comparativas para el desarrollo de actividades industriales, de servicios y de abasto" (12).

Destaca la definición de la estructura urbana que se atribuye a dicho Sistema Urbano, pues dentro del mismo se detectan tres concentraciones de grupos de ciudades que interactúan junto con otras localidades que no constituyen agrupaciones. "Estas agrupaciones mantienen entre sí un nivel significativo de interacción, tanto económica como de

prestación de servicios, lo cual conforma las características generales de funcionamiento de la estructura regional del Sistema Urbano" (13).

"El primero de los tres grupos está constituido por las localidades de Zinacantepec, Toluca, Metepec y los pequeños poblados vecinos; en forma conjunta representan la máxima concentración tanto poblacional como de ocupación del suelo urbano.

"El segundo grupo de ciudades lo conforman las localidades de Lerma, Ocoyoacac y San Mateo Atenco, las cuales se ubican en el oriente del Valle de Lerma, a ambos lados del Paseo Tollocan.

"El tercer grupo está integrado por las localidades de Santiago Tianguistenco, Capulhuac, Atizapán de Santa Cruz, Almoloya del Río y Jalatlaco.

"El resto de los centros de población del Sistema no constituyen agrupaciones pues se encuentran dispersos en el Valle; sin embargo, dentro de éstos destacan: Almoloya de Juárez, Tenango de Arista, Xonacatlán y Mexicaltzingo" (14).

La siguiente administración pública del Estado de México, aunque habría de fundamentarse en el documento precedente, haría una reclasificación urbana de los 121 municipios, definiendo tres tipos básicos: aquellos localizados dentro del Valle Cuautitlán-Texcoco; aquellos ubicados dentro del Valle Toluca-Lerma y aquellos que se encontraban fuera de ambos sistemas urbanos. Dentro de tal lógica, aceptó la existencia de 13 municipios integrantes del Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma: Almoloya de Juárez, Capulhuac, Jalatlaco, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Tenango del Valle, Tianguistenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. En cambio, el siguiente documento de la serie, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993, no aportaría mayores elementos sobre los criterios empleados para la delimitación formal de la zona (15).

Casi de forma paralela, el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 (16) habría de establecer un indicador de frecuencia sobre "Demandas y aspiraciones de la sociedad" (17), el cual implica una regionalización en seis grupos de municipios con problemáticas afines respecto a servicios públicos, no sobre cuestiones económicas o sociales. El segundo de tales grupos correspondería a la zona metropolitana de Toluca, pues se le nombra "Grupo II: Municipios Metropolitanos Toluca-Lerma" (18), aunque a lo largo de ese documento a la misma región se le denomina Valle Toluca-Lerma (19). Sin embargo, en ningún momento se expone qué municipios integran los agrupamientos municipales o las zonas urbanas.

La mayor aproximación que ofrece el mencionado documento para demarcar las zonas urbanas se encuentra al mencionar que son 17 los municipios conurbados a la ciudad de México; aunque tampoco enumera a cuáles se refiere

(20). Al mismo tiempo, en una forma indirecta y sin llamarla por su nombre, sólo una vez se reconoce la existencia de la megalópolis en territorio estatal (21). Es decir, el documento de planificación en vigencia para el Estado de México, parte de considerar como ajenas entre sí la dinámica urbana de cada zona metropolitana en la entidad; o, desde otra perspectiva, sólo les considera como partícipes de una interrelación eventual.

Al parecer, durante la presente administración, la propuesta planificadora sobre aspectos urbanos se acentuó sobre la cuestión municipal, cuyo objetivo era completar la propuesta de una década atrás respecto a la necesidad de establecer planes estratégicos de población para un total de trece municipios.

### Propuestas a nivel municipal

En 1993, al aprobarse en la LI Legislatura local el Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca, se indicaría de manera textual que éste, (el CPET) "en su proceso de crecimiento ha venido ocupando porciones territoriales pertenecientes a los municipios de Toluca, Metepec y Zinacantepec, situación prácticamente irreversible que al futuro habrá de mantenerse" (22). Sin embargo, más adelante, el documento hace un deslinde muy notorio respecto a Metepec y Zinacantepec, al aclarar que, siendo también centros de población estratégicos localizados dentro del Sistema Urbano Intermunicipal del Valle Toluca-Lerma, al igual que Toluca, "a pesar de su cercanía con el CPET y su unión física, es conveniente tratarlas (sic) por separado, elaborando sus correspondientes planes y manteniendo su autonomía" (23).

En sentido contrario al documento anterior, el Plan del Centro de Población Estratégico de Población de Metepec, aprobado casi al mismo tiempo que el de Toluca, parte desde su inicio y, a lo largo de sus propuestas, de hacer un constante reconocimiento respecto a "la fuerte presión urbana de la ciudad de Toluca" ejercida sobre el municipio de Metepec (24), para lo cual inserta a esta unidad político-administrativa en una lógica regional que el plan equivalente de Toluca no precisa.

En otros términos, mientras el Plan para Toluca insiste en que debe preservarse la autonomía de cada centro de población dentro de la zona metropolitana; el Plan respectivo para Metepec muestra una preocupación permanente por ubicar la interrelación dada entre las partes del conjunto y así propone que este municipio "se conforme como un Centro de Población Autónomo hasta un nivel de servicios de primer orden ya que su función principal será habitacional, complementada por actividades comerciales y servicios, así como por equipamiento en apoyo a la ciudad de Toluca" (25).

El interés específico en torno al plan del centro de población de Toluca, para una delimitación de la zona metropolitana, se explica en función de su condición preeminente de ciudad central. A la vez, el plan respectivo para

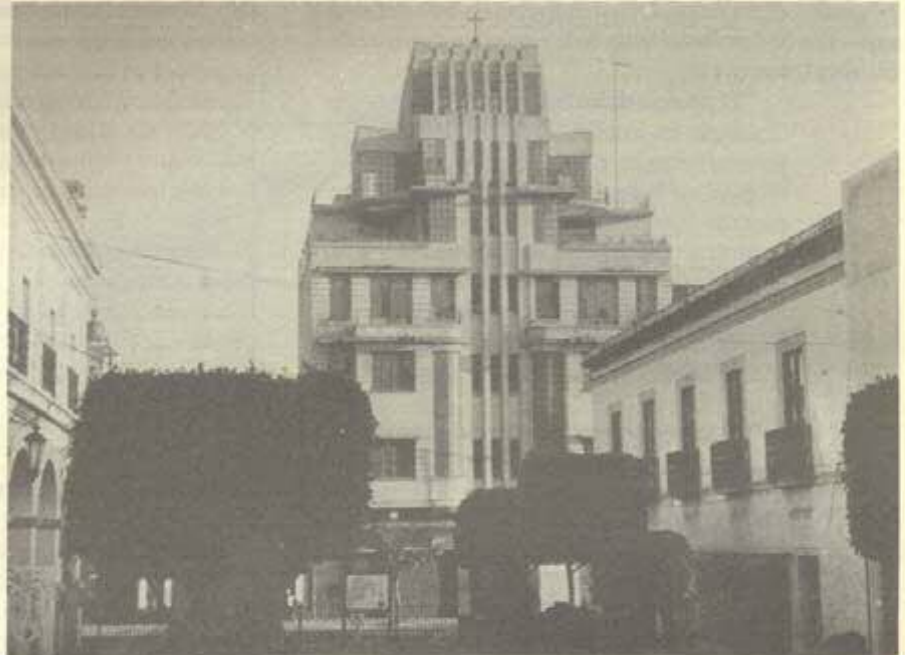


Foto: Jorge Ortega

Metepec es significativo por ser la segunda unidad administrativa en importancia dentro de la zona metropolitana, al ser un municipio que durante los últimos veinte años cuadruplicó su población y que, de persistir sus tendencias actuales de crecimiento demográfico, al comenzar el próximo siglo tendrá una población similar a la que hoy tiene Toluca (26).

De acuerdo a los lineamientos establecidos por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 1983, otros once planes estratégicos de poblaciones insertas dentro de la zona metropolitana deben ser sometidos para su aprobación a la Legislatura local (27).

Otro elemento discordante dentro del análisis para la delimitación metropolitana en Toluca surgió en agosto de 1992, cuando el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática hizo públicos sus resultados definitivos sobre la Ciudad de Toluca (Área Metropolitana), cuya presentación, puntualiza, "no tiene precedentes en la historia censal mexicana" (28).

En el documento se indica que "para fines de comparación se ha considerado de utilidad el desglose de los datos del conjunto de los municipios conurbados" (29) y más adelante plantea:

"El Área Metropolitana de la Ciudad de Toluca (A.M.C.T.) se conforma por los municipios de Toluca, Metepec, Lerma, Zinacantepec y San Mateo Atenco.

"Esta conformación se definió conforme al criterio de continuidad urbanística del total o parte del municipio.

"En ello fue fundamental el análisis de la cartografía censal de 1990.

"Cabe señalar que dicha relación de municipios conurbados puede diferir de la utili-

zada en otros estudios, debido al criterio de definición y a los insumos cartográficos utilizados para identificarlos" (30).

Para completar esta falta de coherencia entre los criterios formales que se han definido durante una década en distintos documentos respecto a la delimitación de esta zona, la LI Legislatura local aprobó en marzo de 1993 el Plan Regional Metropolitano de Toluca que, además de los cinco municipios considerados por el estudio del INEGI, agrega a los de Ocoyoacac y Xonacatlán (31).

Además, dicho Plan refiere que "por lo menos trece municipios más" (32) gravitan sobre la región urbana de Toluca: Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Joquicingo, Mexicaltzingo, Otzolotepec, Santa María Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya, Tenango del Valle y Santiago Tianguistenco.

Es decir, el Plan Regional Metropolitano de Toluca aprobado en 1993 tiene su base en la delimitación de la Región Uno planteada en 1983, pero excluye a cuatro municipios de los 24 considerados en el primer documento del Gobierno del Estado: Almoloya de Juárez, Huixquilucan, Jalatlaco y Texcalyacac.

En la definición de sus criterios se cita que "la Región Metropolitana de Toluca (RMT) es el resultado del proceso de crecimiento económico y poblacional, manifestado en los municipios del Valle de Toluca-Lerma". Es decir: Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (33).

El mencionado documento añade que "dentro del territorio de la Región Metropolitana se aloja la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) definida como la aglomeración o mancha continua de las 7 cabeceras municipales y otras localidades menores ya integradas a éstas, las cuales son

consideradas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano como Centros de Población Estratégicos porque se prevé que cumplan una función regional en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población" (34).

Luego de describir el contexto histórico de la urbanización en esta región, refiere diez factores del proceso de metropolización que, por su interés, se citan de modo textual (35):

"A. La conurbación plena ya existente, entre Toluca y Metepec.

"B. La conurbación virtual desde el punto de vista físico y en el aspecto económico, entre Toluca y Zinacantepec.

"C. La expansión gradual de Zinacantepec hacia los poblados del Poniente.

"D. Conurbación plena de las zonas industriales de Toluca y Lerma.

"E. La conurbación plena a lo largo del Paseo Tollocan, entre San Mateo Atenco y la zona industrial.

"F. La virtual conurbación, en proceso de consolidación, entre el sur de San Mateo Atenco (Barrio de Guadalupe y la zona oriente del pueblo de Metepec), entre los cuales existen inclusive rutas regulares de transporte urbano.

"G. La conurbación plena en proceso de consolidación (crecimiento lineal), entre Lerma (Isleta) y Ocoyoacac (pueblo), y entre los mismos municipios en la zona del fraccionamiento Los Encinos, en la autopista México-Toluca.

"H. El crecimiento lineal existente sobre la carretera a Naucalpan, entre los municipios de Toluca Lerma y Xonacatlán en proceso de consolidación.

"I. Un factor adicional a considerar es que, con el desarrollo del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca, como parte del Sistema Aeroportuario Metropolitano (SAM), se está estimulando fuertemente el crecimiento urbano en sus zonas aledañas, que abarcan áreas de los municipios de Toluca, Lerma, Xonacatlán, San Mateo Atenco, Metepec y Ocoyoacac.

"J. El último factor a considerar es, a la vez el más polémico y el más permanente. La vinculación económica y funcional entre la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) y la zona metropolitana de Toluca. Es decir el fenómeno de megalopolización entre las ciudades de México y Toluca donde la vinculación aeroportuaria resultante del SAM es apenas uno de varios factores, y

donde el intercambio de bienes y personas en la gran línea de conducción que es la nueva autopista México-Toluca, así como otras importantes vías terrestres de comunicación, evidencian la importancia de esta relación, que afecta en una primera instancia a los municipios ubicados en el tramo de la autopista y del Paseo Tollocan (Toluca, Metepec, Lerma, San Mateo Atenco y Ocoyoacac).

"Estas son las razones para considerar a Toluca y su Región Metropolitana como una sola unidad, donde la suma de la población de sus municipios, la colocaría en el sexto lugar poblacional del país. De acuerdo a estimaciones preliminares en base a datos censales de 1990, la Región Metropolitana de Toluca, tendría una población de 886,263 habitantes, que la ubicaría en el sexto lugar nacional (en el vigésimo segundo, si sólo tomamos en cuenta la población del municipio de Toluca). (36)"

- El Plan Metropolitano reconoce las tendencias a la megalopolización entre las zonas metropolitanas de las ciudades de México y Toluca como "una resultante natural de factores como son:

"a. Su mutua proximidad;

"b. El gradual proceso de complementación de sus actividades productivas; y

"c. Las grandes ventajas comerciales que ofrece la proximidad al mercado urbano y concentrado, más grande del país y del mundo (37).

"Gradualmente, dicha vinculación se incrementa, por factores tales como:

"1. La operación de la nueva Autopista México-Toluca.

"2. El vigoroso proceso de desarrollo económico de la zona poniente de la ciudad de México, y sus áreas conurbadas en el Estado de México, lo que se ha traducido en importantes desarrollos inmobiliarios ubicados en la proximidad de la nueva Autopista México-Toluca.

"3. El crecimiento en importancia de la planta industrial de la Ciudad de Toluca y su Zona Metropolitana, que ha sido receptora de modernas plantas fabriles de empresas cuyas oficinas matrices se ubican en la Ciudad de México.

"4. El desarrollo de la importante Central de Abastos de Toluca, que podrá abastecer en parte al importante mercado de la Ciudad de México, en particular en lo que respecta a productos hortofrutícolas provenientes del occidente del país, y generar paralelamente



Foto: Jorge Ortega

una agroindustria de apoyo para empaque, limpieza y clasificación de productos perecederos. Condiciones similares, podrían presentarse para el establecimiento de un Rastro Tipo Inspección Federal (tipo TIF), en la Ciudad de Toluca o zonas circunvecinas, que permitan la aplicación de la nueva normatividad de clasificación de la carne de res en canal, y generar una importante industria vinculada con la clasificación y empaqueo de carne, inclusive enfocada a exportación por vía terrestre o aérea, y contando con el gran potencial del mercado de la Ciudad de México.

"5. El continuo crecimiento en tamaño, del propio mercado de la Ciudad de México.

"6. La posibilidad de que se amplie el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca, para captar la mayor parte del movimiento aeroportuario de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" (38).

#### Observaciones en torno a los criterios formales

Hasta aquí, la simple ennumeración de los documentos legislativos y de planeación en torno a la zona metropolitana

de Toluca muestra la ausencia de un concepto claro de las administraciones sobre cómo atender el fenómeno urbano; implica la disparidad de criterios sobre delimitación de la metrópoli y la carencia de una política continua en la región.

En forma paralela, al cotejar los documentos oficiales se observan contradicciones notables sobre las propuestas de acción que plantean las diversas instancias federales, estatales y municipales para afrontar el fenómeno urbano en la región. Aunque este punto no es el tema central del presente artículo, es importante citarlo, así sea de forma somera, para ubicar el contexto de los criterios oficiales respecto a la delimitación de la zona metropolitana de Toluca.

En tal sentido, existe claridad respecto a que a nivel federal hay una creciente preocupación por ahondar sobre las ya inocultables tendencias de megalopolización (39) que, desde 1980, se identifican entre las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Toluca, Puebla y Cuernavaca-Cuautla (40). Sin embargo, a nivel estatal, mientras el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 ignora hasta la palabra; el Plan Regional Metropolitano de Toluca sólo supone a la megalópolis como un "factor de la metropolización" dentro de la zona y, por lo mismo, no sitúa al documento en un dinámica urbana de mayor amplitud. En tanto que, a nivel municipal, la disparidad de criterios y propuestas se acentúa.

Este sentido de planificar de manera aislada (41), sin congruencia legislativa, sin coordinación de esfuerzos, carente de intenciones globales y enajenando al fenómeno urbano de su conjunto, se corrobora con el Plan del Centro de Población

Estratégico de Toluca que, pese a reconocer la unión física de Toluca, Metepec y Zinacantepec, se propone como una acción municipal independiente de las otras dos cabeceras municipales, mismas que, propone, "es conveniente tratarlas por separado".

En el planteamiento de los criterios que exponen los documentos oficiales se percibe la hegemonía de consideraciones físicas con base en una mancha urbana (lo cual explica la reducción a cinco municipios en el trabajo del INEGI, por ejemplo) o, en el mejor de los casos, de la cercanía entre comunidades a través de las vías de comunicación. La composición de la Población Económicamente Activa es un considerando meramente referencial; se reduce a contemplar la conurbación física entre áreas industriales, pero ignora el intercambio comercial y los niveles de urbanización.

Con excepción del plan de desarrollo en vigencia, el resto de los documentos discrimina entre zona metropolitana y área de influencia; pero, en todos los casos, omiten un tratamiento sobre los municipios que sitúan en proceso de integración a la metrópoli. De esta forma, se habla de tendencias de crecimiento geográfico sólo desde la perspectiva de la mancha urbana y no se ahonda en la importancia que tienen otro tipo de intercambios como el de los servicios.

En un sentido histórico, es posible reconocer en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México de 1983 un gran avance en materia de planificación urbana (42) pues, aunque una década de crecimiento constante de la población ha rebasado algunas de sus expectativas; este documento pionero no sólo delimita dos sistemas urbanos (denominados entonces Valle Toluca-Lerma y Valle Cuautitlán-Texcoco), sino que además los engloba dentro de una dimensión tanto física como económica (43).

A partir de dicho documento, sin embargo, palpable un retroceso constante de la administración pública al ofrecer nuevos planes de desarrollo para el Estado de México; tres documentos similares aprobados en menos de un lustro. Las principales deficiencias se localizan en la falta de homogeneidad de los planes con sus documentos paralelos (44), en la falta de concatenación entre los criterios sexenales y en la reducción misma del espacio con influencia metropolitana, entre otros aspectos.

Si en el documento pionero de planeación metropolitana se había aceptado, dentro del sistema urbano de Toluca-Lerma, la existencia formal de tres agrupaciones de ciudades; el resto de los planes ignora tal sentido de evoluciones particulares dentro del conjunto.

En cambio, dentro de la evolución del marco documental, destaca que ha persistido a lo largo de una década la noción de agrupamiento como mancha urbana entre los municipios de Toluca, Metepec y Zinacantepec; añadiendo de forma reciente, sin nombrarlo como tal, al segundo agrupamiento clasificado en 1983, integrado por Ocoyoacac, Lerma y San Mateo Atenco. Sin embargo, en el Plan Regional Metropolitano de Toluca de 1993, a los municipios integrantes del tercer agrupamiento de ciudades se les inserta como unidades aisladas dentro del área de influencia metro-

politana, pero omite reconocerles como un grupo pese a que Santiago Tianguistenco, Capulhuac y Jalatlaco son parte de una problemática común a nivel industrial y, por lo mismo, ambiental, con Ocoyoacac.

Un problema mayor, de gran interés para el debate en los planos político y académico, es el caso del municipio de Huixquilucan, al que el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987 ubica dentro de la Región Uno; es decir, en el área de influencia de la Zona Metropolitana de Toluca. Sin embargo, un documento paralelo al referido, el Plan de Desarrollo Urbano incluye, "para efectos de planeación urbana" a ese municipio dentro del sistema del Valle Cuautitlán-Texcoco.

Desde entonces, Huixquilucan deja de ser considerado, excepto de manera tangencial, como parte de la dinámica de la Zona Metropolitana de Toluca. Ello, a pesar de los nuevos estudios sobre megalopolización que sugieren "incluir indistintamente" (45) a tal municipio en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y la de Toluca. Algunos indicadores, que por el momento no serán tratados, confirman que, en efecto, Huixquilucan interactúa lo mismo en una que en otra zona metropolitana, constituyéndose en un "municipio puente" de suma importancia para abordar la megalópolis incipiente.

Otro punto que exhibe el retroceso en la delimitación formal de la zona metropolitana, es la falta de atención, tanto de planificadores y como de legisladores, respecto a los nuevos estudios de urbanistas que definen la zona metropolitana de Toluca como integrada por seis municipios: Toluca, Lerma, Metepec, Zinacantepec y San Mateo Atenco (el área metropolitana observada por el INEGI), más Mexicaltzingo (46).

Como parte de la contradicción incesante sobre qué municipios deben ser incluidos dentro del área, en el Plan Regional Metropolitano de Toluca se encuentra otro elemento sobre qué considerar parte del área de influencia: los municipios que, sin ser urbanos, comparten formas de problemas metropolitanos desde una perspectiva del uso del suelo. Al respecto, se indica en el documento:

"La superficie que se propone para ser reglamentada e incluida en los Planes de Centro de Población Estratégico, en los siete municipios conurbados es de 55,494.71 hectáreas; (dentro de estas se considera una fracción de suelo perteneciente a Otzolotepec y que por sus características se enclava dentro del área de estudio metropolitana siendo necesaria su incorporación a fin de normar de forma adecuada la zona sin que esto menoscabe la Jurisdicción del Territorio municipal de Otzolotepec)" (47).

### Criterios mínimos sobre delimitación

El análisis de la documentación que incide en el estudio de la zona metropolitana de Toluca clarifica la validez de la interrogante sobre qué considerar metropolitano en esta

región.

Una crítica elemental permite observar que, en su conjunto, el criterio de los planificadores oficiales se encuentra prejuiciado por la relación industria-empleo, sin abundar en mayores elementos sobre las relaciones más complejas que suceden entre el capital y el trabajo. De ello deriva que no se analice con mayor detenimiento aspectos de relevancia fundamental como son los servicios, el intercambio comercial, los problemas ambientales y otros de mayor interés social.

En un primer resumen de este análisis, es posible proponer dos categorías de criterios básicos para avanzar en el estudio sobre metropolización en Toluca y su delimitación territorial.

En una categoría fundamental, deben clasificarse aquellos criterios que tratan de definir la metrópoli en sí misma y, en una categoría paralela, los criterios que aspiran a conocer tanto los puntos de conurbación inminente como aquellos del área de influencia metropolitana a corto y largo plazo.

En la primera categoría, los criterios para delimitar la metrópoli deben partir de unidades político-administrativas (en este caso, municipios) con las siguientes características:

- a) manifestar un estadio predominantemente urbano, y,
- b) expresar una interdependencia o integración socioeconómica de las unidades territoriales con la ciudad central.

Al ahondar sobre los dos puntos anteriores, a la vez, deben analizarse en especial como indicadores los siguientes aspectos:

**Conurbación física.** En este rubro se considera la continuidad en la mancha urbana, que engloba tanto las zonas habitacionales como las de trabajo; pero también enuncia los

medios de consumo colectivos (servicios administrativos, transporte, comercio, escuelas y hospitales, entre otros indicadores).

**Cercanía geográfica.** Es la distancia dada entre la ciudad central y las unidades político-administrativas donde se concentran las actividades económicas, sociales y políticas, así como la proximidad de los espacios habitacionales y de recreación alrededor de la ciudad central.

**Composición de la Población Económicamente Activa.** Este punto, vinculado en forma estrecha con el anterior, es de suma importancia para la delimitación de la zona metropolitana de Toluca, pues debido a la cercanía de comunidades que existen en esta región, los indicadores referentes al plano económico pueden precisar con mayor exactitud los niveles de integración real de las cabeceras municipales con la ciudad central. En tal sentido, se parte de desglosar qué porcentaje de la PEA se dedica a las actividades no agrícolas, es decir a los sectores secundario y terciario (48).

**Valor Agregado Industrial.** Refiere la importancia de la cuota que aporta cada municipio al conjunto regional de la producción industrial.

**Movimiento de la población alrededor de la ciudad central.** Se fundamenta en el flujo diario de intercambio poblacional entre las unidades político-administrativas. No trata, en forma necesaria, el intercambio simple de la ciudad central con su periferia, sino también entre unidades cercanas.

**Intercambio de bienes y servicios.** Abunda sobre otros indicadores económicos que complementan los anteriores como relaciones comerciales, productos industriales, servicios profesionales y otros afines.





En la segunda categoría, intervienen los criterios cuyo objetivo es definir el área de influencia metropolitana y deben partir de:

- a) las tendencias de expansión física de la mancha urbana hacia otros municipios que, por su proximidad, pudieran integrarse a corto plazo;
- b) la expansión de la infraestructura urbana a través de servicios públicos, unidades habitacionales, vías de comunicación y otros;
- c) la dependencia de las unidades periféricas respecto a la ciudad central que va conformando la región metropolitana (49).

Por otra parte, la complejidad de los procesos industriales en nuestra región de estudio permitiría ponderar un criterio más sobre qué considerar metropolitano: la problemática común de algunos municipios en torno a cuestiones ambientales.

Al respecto, existen casos específicos que apuntalan esta posibilidad.

En un primer plano, por su magnitud tanto económica como social, puede hablarse del deterioro de la calidad del agua en la Cuenca Alta del Río Lerma, cuyo impacto incide no sólo en los municipios metropolitanos sino en una veintena

más del Estado de México, dentro y fuera de la cuenca de Toluca, y también en entidades como Querétaro, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Nayarit, que se integran por el sistema hidrológico Lerma-Chapala-Santiago.

Otra problemática similar, también de gran incidencia social, gira alrededor de los desechos sólidos que salen de modo clandestino del corredor industrial Toluca-Lerma para ser arrojados en municipios próximos a la ciudad central como Santa María Rayón o Mexicaltzingo.

El tema de la problemática ambiental incidiría de manera directa para determinar otras formas de metropolización en los casos de Capulhuac, Jalatlaco y Santiago Tianguistenco, municipios que comparten un parque industrial con Ocoyoacac; este último, incluido en el Plan Regional Metropolitano de Toluca. Sin embargo, debido a la carencia de información suficiente al respecto, estas consideraciones no serán exploradas durante el presente trabajo.

Una observación general sobre los criterios propuestos en este artículo es que su desarrollo carecería de sentido si no les contextualiza en su nivel regional, nacional e incluso mundial. Esto último, dado que la metrópoli sintetiza un proceso histórico de configuración urbana y, por lo mismo, la comprensión de su contexto permitiría una proyección más cercana de sus tendencias de desarrollo.

## Notas

1. El autor agradece el apoyo de David Sandoval Cedillo y Eduardo Osorio durante la elaboración del presente artículo.

2. Szasz Pianta, Ivonne. "Regiones de atracción y de expulsión de población el Estado de México"; en Miño Grijalva, Manuel (coordinador) *Mundo rural, ciudades y población del Estado de México*. Toluca, El Colegio Mexiquense A.C. 1990. Pág. 483.

3. Unikel señala que para 1970 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) terminó su primera etapa de metropolitano y que en la actualidad se encuentra en una segunda etapa. "De ser así, la ZMCM, al avanzar su influencia socioeconómica hacia el Valle de Toluca, tenderá a conformar una megalópolis (fusión de dos o más áreas metropolitanas) con la zona metropolitana Toluca-Lerma, en forma semejante como Tokio lo hizo con Yokohama". Unikel, Luis. "El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras". México, El Colegio de México, 1976.

4. "Programa Estatal de Población 1993". Consejo Estatal de Población, Gobierno del Estado de México. Toluca, 1992. Cuadro 6. Pág. 107.

5. El origen de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca se detecta con la creación del corredor industrial

Toluca-Lerma, a mediados de la década de los años sesenta. Para 1976, cuando publica "El desarrollo urbano de México", Luis Unikel refiere la creación del corredor industrial entre ambos municipios, pero no especifica la existencia de la ZMT; tan sólo apunta una tendencia a su conformación tras la aparición del mencionado corredor industrial. Es hacia principios de la década de los ochenta que comienza a observarse la nueva metrópoli.

6. "Sistema Estatal Integral de Planeación (SEIP). Tomo V. Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987". Gobierno del Estado de México. Pág. 164.

7. *Ibidem*, pág. 162.

8. *Ibidem*, pág. 164.

9. "SEIP. Tomo VI. Plan Estatal de Desarrollo Urbano". Gobierno del Estado de México. Pág. 119.

10. *Ibidem*, pág. 119.

11. *Ibidem*, pág. 119.

12. *Ibidem*, pág. 119.

13. *Ibidem*, pág. 127.

14. *Ibidem*, pág. 127.

15. "Elementos para el Diagnóstico del Desarrollo Estatal". Secretaría de Planeación. Gobierno del Estado de México. 1987. Pág. 365.

16. La razón de que éste y el Plan anterior consideren un

lapso común planificación de cuatro años, corresponde al cambio de administración pública registrado a finales de 1989.

17. "Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993". Secretaría de Finanzas y Planeación. Gobierno del Estado de México. 1990. Pág. 35.

18. Op. ct., pág. 39.

19. La única definición sobre la zona metropolitana de Toluca se lee en la página 4 de dicho Plan: "Otro ámbito de concentración importante lo constituyen los municipios del Valle Toluca-Lerma. Actualmente se estima que contiene más de 9.8% de la población estatal. Han crecido en base a la importante actividad industrial que se da en la zona. Estos municipios se constituyen como una alternativa de localización de la inversión industrial". Cabe añadir que la presentación del documento firmada por el Ejecutivo estatal no se lee una sola línea que aluda el problema urbano, contrario a la tradición de los documentos anteriores que dedican capítulos completos a las cuestiones metropolitanas. Cf., op. ct., págs. V-XI.

20. Op. Ct., pág. 4.

21. "El sistema de asentamientos del Estado de México se estructura a un primer nivel en función de las relaciones que se establecen entre las zonas metropolitanas de los Valles de México y Toluca-Lerma", op. ct., pág. 23. En el resto del documento no se definen dichas relaciones entre zonas metropolitanas.

22. "Gaceta de Gobierno. Tomo CLV. Número 63. Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca". Poder Ejecutivo del Estado de México. Pág. 3.

23. *Ibidem*, pág. 63.

24. "Gaceta de Gobierno. Tomo CLV. Número 65. Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec". Poder Ejecutivo del Estado de México. Pág. 12.

25. *Ibidem*, pág. 14.

26. *Ibidem*, pág. 13. Cf. Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca, op. ct., pág. 6.

27. A la fecha de redactar el presente artículo faltaban aún por difundirse los restantes once planes estratégicos que incidirán sobre la zona metropolitana.

28. "Ciudad de Toluca (Área metropolitana). Resultados definitivos. Tabulados básicos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1992. Pág. XI.

29. *Ibidem*, pág. XI.

30. *Ibidem*, pág. XIX.

31. "Gaceta de Gobierno. Tomo CLV. Número 52. Plan Regional Metropolitano de Toluca". Poder Ejecutivo del Estado de México. Pág. 1.

32. *Ibidem*, pág. 5.

33. *Ibidem*, pág. 5.

34. *Ibidem*, pág. 5.

35. Dadas las diferencias frecuentes que se observan entre algunos nombres (caso: "Atizapán", referido también como "Atizapán de la Santa Cruz") o, debido también el estilo peculiar de puntuación en cada documento, las citas

textuales respetan puntuación, ortografía y sintaxis de los documentos originales.

36. *Ibidem*, págs. 5-6.

37. El conjunto del documento no aporta elementos sobre la consideración "mercado urbano y concentrado, más grande del país y del mundo".

38. *Ibidem*, págs. 11-12.

39. Ello se percibe en la creación de diversas instancias de coordinación federal y estatal como lo son la Comisión de Conurbación del Centro del País y el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro.

40. Negrete, Ma. Eugenia y Héctor, Salazar. "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México: 1900-1980", en Garza, Gustavo "Atlas de la Ciudad México". México, El Colegio de México, Departamento del Distrito Federal. 1987.

41. En el más reciente informe anual del Ayuntamiento de Toluca (diciembre de 1992) se palpa la ausencia real de coordinación entre autoridades municipales en varios casos. De un lado, sólo se alude, de modo muy suscito, la existencia de una zona metropolitana en dos ocasiones: al referir la intervención del gobierno estatal en la construcción de algunas vialidades en la región (sin enunciar cuáles son) y, más



Foto: Jorge Ortega



Foto: Jorge Ortega

adelante, al comentar que dichas vialidades "(en la zona) incidirán de manera indirecta como un detonador más del desarrollo económico". En otro aspecto, a lo largo del documento se mencionan intercambios, convenios y acuerdos habidos durante el año con una veintena de instituciones públicas, soslayando cualquier dato sobre si existen tareas de coordinación entre los municipios conurbados. González Isunza, Enrique. "II Informe de Gobierno". Toluca. Ayuntamiento de Toluca. 1992.

42. Las administraciones anteriores, en sus propuestas de planificación no consideraron la existencia de la metrópoli, dado que emerge a mediados de la década de los setenta, justo a raíz de la construcción del corredor industrial Toluca-Lerma a finales de los años 60.

43. Este documento, sin embargo, no contempla la conurbación que se aceleraría en determinados municipios como producto de las vías de comunicación que el propio Plan propuso y que fueron creadas. Tal es el caso de, entre otros, Mexicaltzingo que para 1987 (término del plan) se ha conurbado, según sostienen Negrete y Salazar.

44. "Programa Estatal de Protección al Ambiente". Gobierno del Estado de México. Secretaría de Ecología. 1992. La Secretaría de Ecología reconoce que "fuera de la zona conurbada de la ciudad de México los corredores industriales de Lerma-Toluca y Ocoyoacac-Tianguistenco, conforman las zonas industriales más importantes en el estado de México. Las industrias, en realidad, no sólo se encuentran en las cabeceras municipales sino que se distribuyen a través de todo el territorio". (Pág. 29). Ello se contrapone a la consideración del propio Gobierno estatal de

insertar la problemática de Ocoyoacac dentro del Plan Regional Metropolitano, pero aislando al municipio de su dinámica citadina que lo integra con Tianguistenco. Además, la Secretaría de Ecología implica, de manera tácita, un concepto novedoso que debe considerarse para definir los criterios de metropolización: el tema ambiental. "La contaminación del aire por emisiones de humos y gases por fuentes fijas y móviles es el problema crítico en la entidad, principalmente en la Zona Metropolitana de la ciudad de México; el Valle de Cuautitlán-Texcoco; Toluca-Lerma y Ocoyoacac-Tianguistenco". (Pág. 24).

45. Garza, Gustavo. "Metropolización en México", en revista "Ciudades". Número 6. México. Red Nacional de Investigación Urbana. 1990. Pág. 12. (Al definir la etapa de megalópolis emergente) "para nuestros propósitos, lo más relevante es que las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y la de Toluca pueden incluir indistintamente al municipio de Huixquilucan. Como se considera formando parte de la primera, se podría extender la AMCM hasta abarcar Lerma y Toluca. En otras palabras, ambas están unidas o se traslapan, constituyendo técnicamente un conglomerado megalopolitano que surge a partir de 1980 y que, por ser la capital la urbe principal, se puede denominar megalópolis de la Ciudad de México".

46. Ibidem, pág. 12. "El área metropolitana de Toluca la forman los municipios de Toluca, Lerma, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Mexicaltzingo".

47. Plan Regional Metropolitano de Toluca, pág. 31. Esta contradicción, en sí, implica un problema mayor al de la simple exclusión de un municipio (Otzolotepec) de las



Foto: Jorge Ortega

tareas de "planeación, ordenación y regulación" a que se obligan los gobiernos estatal y municipales, según el Artículo Primero del decreto número 176 de la LI Legislatura de la entidad. El conflicto radica en que, por falta de precisión en estas funciones, es el Poder Ejecutivo sobre el cual recae la responsabilidad de garantizar la aplicación de este plan. En los hechos, que ejemplifica el informe de gobierno del ayuntamiento de Toluca 1992, hasta el momento se percibe una tendencia a que dicha coordinación metropolitana no suceda y a que, en caso de darse, será tan solo por iniciativa del Poder Ejecutivo estatal.

48. Cabe acotar que los estudios económicos en torno al sector terciario son los menos explorados y poco difundidos en la entidad, a pesar de la importancia social que tiene en zonas metropolitanas como la de Toluca, dada la composición urbana.

49. Se refiere a diversos servicios, como los médicos especializados, Cruz Roja, Bomberos y muchos otros insuficientemente estudiados. Dos muestras respectivas se dan en el II Informe de Gobierno del Ayuntamiento de Toluca al referir que, en 1992, el 14 por ciento de los servicios del

Cuerpo de Bomberos de la ciudad central se dieron en 19 municipios de la entidad (op. ct., pág. 13) y que el Centro Municipal de Control y Vigilancia Epidemiológica de la Rabia efectuó distintas tareas de apoyo para 12 municipios (op. ct., pág. 33).

### Referencias bibliográficas

- Szasz Pianta, Ivonne. "Regiones de atracción y de expulsión de población el Estado de México"; en Miño Grijalva, Manuel (coordinador) Mundo rural, ciudades y población del Estado de México. Toluca, El Colegio Mexiquense A. C. 1990.
- Unikel, Luis. "El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras". México, El Colegio de México, 1976.
- "Programa Estatal de Población 1993". Consejo Estatal de Población. Gobierno del Estado de México. Toluca, 1992.
- "Sistema Estatal Integral de Planeación (SEIP). Tomo V. Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987". Gobierno del Estado de México.
- "SEIP. Tomo VI. Plan Estatal de Desarrollo Urbano". Gobierno del Estado de México.
- "Elementos para el Diagnóstico del Desarrollo Estatal". Secretaría de Planeación. Gobierno del Estado de México. 1987.
- "Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993". Secretaría de Finanzas y Planeación. Gobierno del Estado de México. 1990.
- "Gaceta de Gobierno. Tomo CLV. Número 63. Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca". Poder Ejecutivo del Estado de México.
- "Gaceta de Gobierno. Tomo CLV. Número 65. Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec". Poder Ejecutivo del Estado de México.
- "Ciudad de Toluca (Área metropolitana). Resultados definitivos. Tabulados básicos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1992.
- "Gaceta de Gobierno. Tomo CLV. Número 52. Plan Regional Metropolitano de Toluca". Poder Ejecutivo del Estado de México.
- Negrete, Ma. Eugenia y Héctor, Salazar. "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México: 1900-1980", en Garza, Gustavo "Atlas de la Ciudad México". México, El Colegio de México, Departamento del Distrito Federal. 1987.
- González Isunza, Enrique. "II Informe de Gobierno". Toluca. Ayuntamiento de Toluca. 1992.
- "Programa Estatal de Protección al Ambiente". Gobierno del Estado de México. Secretaría de Ecología. 1992.
- Garza, Gustavo. "Metropolización en México", en revista "Ciudades". Número 6. México. Red Nacional de Investigación Urbana. 1990.