



Universidad Autónoma del Estado de México



Facultad de Planeación Urbana y Regional

Tesis

“Factores que intervienen en el desarrollo de la autopista Toluca – Naucalpan.

Un análisis desde la gobernanza, 2011 -2021”

Presenta:

Juan Daniel Hernández Núñez

Dirigida por:

Dr. en C.S. Arturo Venancio Flores

Toluca, México; Agosto, 2021

Índice

Introducción.....	7
Metodología.....	10
Capítulo 1. Posicionamientos teóricos-conceptuales.....	13
1.1.-Gobierno.....	13
1.2.- Gobernabilidad y gobernanza.....	14
1.3.- Gobernanza de base territorial.....	17
1.3.1.- Elementos estructurales de la gobernanza.....	21
a) Construcción colectiva	22
b) Articulación de políticas	23
c) Democracia	24
d) Liderazgo en sociedad red	25
e) Gestión en red	26
1.4.- Gobernanza y poder.....	28
1.5.- Gobernanza e instituciones.....	29
1.6.- Redes de políticas públicas.....	30
1.7.- Gestión de redes de políticas públicas.....	31
1.8.- El papel del Estado en la gobernabilidad metropolitana.....	35
1.9.- Instituciones políticas sobre lo metropolitano en México.....	38
1.10.- Planificación y gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial	40
1.10.1.- Programas e instrumentos	43
1.10.2.- Fondos de Financiamiento	46
Capítulo 2. Experiencia de gobierno – gobernanza en la gestión de infraestructura vial privada	48
2.1.- Modelos de gobernabilidad – gobernanza.....	48
2.1.1.- Modelos de gestión metropolitana.....	49
2.1.1.1- Experiencias con gobierno metropolitano.....	50
2.1.1.1.1.- Un Nivel	51
Toronto	
2.1.1.1.2.- Dos niveles.....	52
Londres	53
Barcelona	54

2.1.1.2.- Experiencias sin gobierno metropolitano.....	57
2.1.1.2.1.- Cooperación voluntaria	
Rio de Janeiro	57
2.1.1.2.2.- Coordinación para un objetivo especial.....	59
Buenos Aires	
2.1.1.3.- Experiencia de coordinación metropolitana en México.....	61
2.1.1.3.1.- Zona Metropolitana de México.....	62
2.1.1.3.2.- Zona Metropolitana de Guadalajara.....	64
2.1.1.3.3.- Zona Metropolitana de Toluca.....	66
2.1.1.3.4.- Asociacionismo municipal.....	69
Conclusiones del capítulo.....	71
Capítulo 3. Gestión de Megaproyectos y gobernanza en la autopista Toluca Naucalpan	74
3.1.- Gestión de Megaproyectos en México	74
3.2.-Análisis de la autopista Toluca Naucalpan desde la gobernanza	77
Conclusiones del capítulo	104
Conclusiones Finales.....	107
Referencias.....	111
Anexos.....	119
Guion de entrevista	
Matriz de redes actores en la gestión de la autopista	122
Lista de Acrónimos	123

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Comparaciones conceptuales	16
Cuadro 2: Los desafíos de la gobernanza en la Infraestructura	41
Cuadro 3: Leyes aplicables a la planificación urbana y metropolitana	43
Cuadro 4: Instrumentos aplicables a la planificación urbana y metropolitana	45
Cuadro 5: Modelos gobierno - gobernanza	72
Cuadro 6: Características generales de la autopista TN	79
Cuadro 7: Articulación de Políticas	83
Cuadro 8: Bienes comunales la Concepción Xochicautla y su barrio la Concepción	92
Cuadro 9: Matriz de actores según su participación en el desarrollo de la autopista TN	95
Cuadro 10: Acrónimos	123
Cuadro 11: Condiciones - Acciones	124

Índice de Figuras

Figura 1: Gobernanza (actores y elementos)	27
Figura 2: Modelos de Gestión Metropolitana	50
Esquema 1: Proyectos estratégicos de infraestructura vial y gobernanza	47
Mapa 1: Ubicación de la autopista TN/ localidades afectadas	78
Figura 3: Fragmentación de los recursos naturales	78
Figura 4: Línea de Tiempo de la autopista TN	80
Figura 5: Casa del Comunero	94
Figura 6: Iglesia en el llano de los Negros.	94
Diagrama 1: Actores que intervienen en la gestión de la autopista TN	98
Figura 7: Producción espacial	100
Figura 8: Efectos ambientales de la autopista TN	102
Figura 9: Criterios del Programa de Restauración Ecológica de la autopista TN	104
Figura 10: Fragmento del Convenio de Ocupación Previa	125
Figura 11: Minuta de trabado del núcleo comunal de SFX y su BC	126
Figura 12: Fragmento de Acta de comuneros legalmente reconocidos.	127

Introducción

La urbanización es un proceso complejo con múltiples impactos sociales, económicos, ambientales y territoriales. La falta de estrategias territoriales significativas para el ordenamiento de las áreas urbanas ha propiciado la apropiación de los bienes comunes (Iracheta, 2020). Se estima que el 74.2% de la población nacional mexicana, vive en zonas metropolitanas descoordinadas, resultado de una ineficaz estrategia gubernamental para planificar las áreas urbanas (SUN, 2018). Este fenómeno metropolitano conforma a 74 zonas metropolitanas en constante crecimiento en el país (INEGI, 2015). La cercanía entre ellas ha creado vínculos económicos, sociales y territoriales, cuya necesidad de desarrollo ha propiciado la gestión y operación de proyectos estratégicos, que buscan la interconexión entre zonas metropolitanas.

En este sentido, el trabajo de Aguilar (2009), Farinos (2008), Guarneros (2011), Porras (2012), plantean el por qué es necesario fortalecer la interacción entre actores (sociales, políticos y privados) y la necesidad de llevar a cabo la colaboración entre los diferentes niveles políticos administrativos, principalmente, entre municipios para lograr el desarrollo económico, y el buen gobierno, a través de la gobernanza. Siguiendo esta línea, el trabajo de Bassols (2011) y Pascual (2011) y Venancio (2016) permiten profundizar en el enfoque de redes para la planificación y gestión de proyectos estratégicos. En este marco, se define a la gobernanza de base territorial como herramienta de análisis para esta investigación.

A pesar de esto Iracheta (2008) y (2016) plantea los desafíos para lograr una perspectiva integral, en el que los proyectos estratégicos de infraestructura estén coordinados por todas sus autoridades locales. Así como la participación corresponsable de las organizaciones de la sociedad civil y sobre todo, que los proyectos sean viables a largo plazo. El autor aclara que no es necesario crear nuevas jurisdicciones territoriales o nuevos ámbitos de gobierno, sino al contrario, implica coordinación interestatal, intermunicipal e interinstitucional, a fin de legitimar los acuerdos que resuelvan los conflictos sociales y no se reproduzcan las desigualdades; económicas y política, entorno a las transformaciones sociales y culturales que implican una diversidad social (Pírez, 2001, 2016).

La importancia de llevar a cabo esta investigación radica en que los proyectos estratégicos al igual que los megaproyectos de infraestructura en México han sido causa de diversos conflictos sociales objetados por organizaciones civiles, indígenas y ambientalistas por sus impactos ambientales y sociales y por la falta de consultas previas sobre su realización, lo que deja entrever beneficios solo a empresas particulares, menospreciando el bienestar social de las localidades en las que se asientan (Azamar y Rodríguez, 2020).

En este sentido, el enfoque de la gobernanza está relacionado con los proyectos estratégicos de infraestructura vial, la coordinación intermunicipal y, sobre todo, en la interacción entre actores. Se realizaron entrevistas a actores clave, cuya intención fue recopilar datos respecto a la interacción entre actores. Esta investigación se centra en el análisis de la autopista Toluca – Naucalpan como proyecto estratégico de infraestructura vial de cuota, el cual, presenta alta incidencia de poder con respecto a su privatización y voluntades acotadas a no considerar lo social sino lo rentable. Es decir, se observa un proceso de expropiación y sobre explotación de los recursos naturales ante la falta de suelo urbanizable, donde no se considera a los distintos actores de la sociedad civil para su aprobación, lo que provocó, descontento social principalmente en las localidades de San Francisco Xochicuautla y la Concepción Xochicuautla.

En el presente trabajo, la hipótesis que se buscará comprobar es la siguiente: la gestión del proyecto de la autopista Toluca – Naucalpan se fundamenta en un esquema en el que el Estado mexicano se reduce a la acción predominantemente impositiva y contractual, favoreciendo la descoordinación intermunicipal y descontento entre los actores sociales afectados. Por lo tanto, desde la gobernanza se consideran las relaciones en red para avanzar en la coordinación y gestión de las autopistas como proyectos privados.

En este sentido, el objetivo general es analizar desde las redes de gobernanza el proyecto de la autopista Toluca – Naucalpan para avanzar en la coordinación intermunicipal y entre los diferentes actores que tienen relación con la gestión de infraestructura vial, 2011 - 2021. Para su ejecución, se cuenta con una serie de objetivos particulares, que abarcan diferentes apartados de esta investigación.

- Analizar los elementos teóricos estructurales de la gobernanza y establecer su relación con la gestión de proyectos estratégicos.
- Analizar metodologías de gobierno – gobernanza metropolitana, con la finalidad de identificar el alcance de las buenas prácticas en la gestión de infraestructura vial de nivel regional.
- Analizar el diagrama de redes de gobernanza del proyecto de la autopista Toluca –Naucalpan, para identificar las relaciones de poder entre los actores.
- Analizar desde los elementos estructurales de la gobernanza los acuerdos entre los actores participantes en la gestión de la autopista Toluca – Naucalpan.

La presente disertación se estructura en tres capítulos. El primer capítulo, constituye la base teórica-conceptual, que da cuenta de las perspectivas que diversos autores e instituciones presentan respecto a la gobernanza de base territorial y de la importancia de articular las acciones del gobierno, la sociedad y la empresa en planes, programas y proyectos integrativos. Así mismo, contiene diez sub apartados que sirven para desentramar las relaciones institucionales y de poder del cual parten los actores.

El segundo capítulo contextualiza y describe el alcance de las buenas prácticas de gobernabilidad – gobernanza en la gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial en grandes áreas urbanas. Primero, se muestra como la gobernanza se encuentra institucionalizada en ciudades como Toronto, Londres y Barcelona, sus estructuras permiten la interacción entre actores y la formulación de estrategias y proyectos integrativos. La segunda parte del capítulo muestra que la gobernanza puede presentarse sin la conformación de un gobierno metropolitano. Por último en este capítulo, se resalta la importancia del asociacionismo municipal, como una estrategia para contrarrestar la fragmentación político – administrativa en la Zona Metropolitana de Toluca.

El tercer capítulo integra el marco teórico conceptual del primer capítulo con las experiencias de gobierno – gobernanza del segundo capítulo. En este sentido, el contenido de los apartados gira entorno de los proyectos estratégicos de infraestructura vial en México y específicamente en el análisis del diagrama de redes de la autopista Toluca – Naucalpan, a través de los elementos estructurales de la gobernanza, los cuales, se discuten conforme a la interacción de los actores en el desarrollo de la autopista, se evidencia la falta de coordinación intermunicipal y se describen los acuerdos que condicionan y validan la construcción de la autopista y se vincula con trabajo de campo. El último apartado del capítulo manifiesta la importancia de la gobernanza, en respuesta a estas dificultades de integración.

El último capítulo contiene las conclusiones finales a las que se llegó en esta investigación. Éstas incluyen los hallazgos importantes del diagrama de redes de gobernanza de la autopista TN y sobre todo se encuentran los elementos para afirmar en la coordinación intermunicipal para la gestión y planificación de proyectos estratégicos de infraestructura. Además, incluye la confirmación de nuestra hipótesis de trabajo. El capítulo cierra con recomendaciones sobre la gestión de proyectos estratégicos desde la gobernanza.

Metodología

La investigación partió de un enfoque complementario (cualitativo y cuantitativo), debido a la relación que tienen sus métodos y técnicas con el marco teórico ya delimitado, sobre todo, por que permite describir con mayor claridad el caso de estudio e induce a cumplir con los objetivos de la investigación. Desde el punto de vista metodológico, la investigación se soporta mediante información documental, complementada con trabajo de campo (Ortiz, 2013).

En cuanto a la información documental se priorizó y delimitó en base a la gobernanza, en especial la de base territorial, lo que permitió definir el estado de conocimiento de este tema. Es necesario tener presente que el estado de conocimiento, implica una continua búsqueda de materiales en libros, capítulos de libros, artículos en revistas especializadas (impresas y en formato electrónico), principalmente en fuentes primarias (Martínez, 2004: 130). Por consiguiente, el análisis de la información documental se clasificó en base a su relevancia para la investigación. Es decir, nuestra unidad de análisis se basa en identificar, comprender y analizar los factores relevantes de la evaluación del Manifiesto de Impacto Ambiental de la autopista Toluca-Naucalpan en su modalidad de particular, aprobada y condicionada por la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno federal.

De esta manera, el análisis permitió identificar las redes de actores (empresariales, comuneros, asociaciones civiles, gubernamentales) que interactuaron durante el desarrollo de la autopista, paralelamente, la información de interés para este trabajo se agrupó conforme a cada elemento de la gobernanza. Sin embargo, en el proceso de validación de la información se optó por realizar entrevistas a actores clave pues permite contrastar la información documental con la realidad social.

Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas¹, con la finalidad de rescatar las vivencias entorno al desarrollo de la autopista. No obstante, esto en principio resulto difícil, ya que en su momento se generó mucha tensión en estas localidades, dificultando la recolección de información.

En este sentido, la primera entrevista fue a un exrepresentante comunal, ex miembro de Comisariado Comunal de San Francisco Xochicuautila, el cual, fue actor clave para desentramar el proceso de gestión del proyecto la autopista. La segunda y tercera se realizó a comuneros de la localidad de la Concepción Xochicuautila.

¹ El hecho de que hayan sido cinco, se justifica, en principio por la confianza que se logró generar con los entrevistados permitiendo profundizar en el tema de interés, por otra parte, por alta cantidad de información que proporcionaron para nuestra investigación y, desde luego, por que vivieron de cerca este conflicto.

El resto de las entrevistas se realizaron a funcionarios públicos, cuya intención fue recabar información acerca de la coordinación intermunicipal y los proyectos estratégicos de infraestructura vial y su relación con los comuneros del núcleo agrario de San Francisco Xochicuatla y la Concepción Xochicuatla (SFX y CX).

Durante las visitas de campo se observó aspectos socioculturales que se pasaban por alto, por ejemplo, que son un pueblo otomí, tienen a su resguardo al Gran Bosque Mexica considerada como área natural protegida, en donde se realizan ceremonias y rituales ancestrales en agradecimiento a la madre tierra por la abundancia en sus cosechas, aspectos que dan argumento a su derecho de defender su patrimonio cultural y, por ende territorial – ambiental. También se tuvo la oportunidad de poder acceder a algunas asambleas comunales, éste acercamiento con nuestra unidad de observación, permitió recabar más elementos que fortalecieron esta investigación.

Para la representación cartográfica de la autopista Toluca – Naucalpan, se utilizó el software ArcMap, mostrando las afectaciones, dimensiones y transformaciones en el territorio. Permitted ampliar la discusión referente la participación intermunicipal en el fenómeno metropolitano, cuyas afectaciones atañen también gobiernos municipales (Lerma, Toluca, Huixquilucan, Naucalpan).

Ahora bien, la estructura de esta investigación se basó en cinco etapas principales:

- 1.-revisión bibliográfica y documental,
- 2.- levantamiento de datos,
- 3.- análisis e integración de la matriz de actores,
- 4.- interpretación, y
- 5.- redacción del documento final.

La primera etapa cubre el criterio bibliográfico y documental de la investigación, ya que, consistió en identificar las referencias que sustenten el tema de la gobernanza territorial y los megaproyectos.

La segunda etapa, se centró en la implementación de las técnicas de recolección de datos, tanto documental como de campo, a partir de observación participante y de fotografía de paisaje.

La tercera etapa, consistió en el análisis crítico de contenido y de información de los documentos recabados en la revisión bibliográfica y la recolección de datos. Posteriormente se agrupó la información recabada en una matriz de redes de gobernanza (ver cuadro 9), se estructuró conforme a la interacción entre actores que hubo en el desarrollo de la autopista TN.

En la cuarta etapa, se utilizó el software Ucinet y Gephi², para representar el diagrama de redes de gobernanza, cuyos criterios para definir los actores a considerar en el diagrama de redes de gobernanza son (Venancio, 2016):

- El diagrama de redes de gobernanza lo integran actores gubernamentales, sociales y privados interdependientes.
- Tener funciones y atribuciones en relación directa con la unidad de análisis.
- Disposición de capacidades, habilidades, conocimiento, infraestructura, y recursos para proponer, atender y solventar problemas.
- Tienen capacidad de negociación entre diferentes actores para construir acuerdos.

El producto de este diagrama de redes de gobernanza, permitió explicar de manera visual los factores que intervienen en la gestión de la autopista TN mediante un enfoque de redes, fortaleciendo el argumento de esta investigación. Sin embargo, hay que mencionar que el posicionamiento de los actores en la red puede cambiar con el tiempo, en parte por el dinamismo de las interacciones y en parte por los intereses particulares de cada actor en la red, en otras palabras, el diagrama responde al caso particular de la autopista TN, en otros contextos el posicionamiento de los actores pudiera ser diferente, pero siempre dependerá de las relaciones de poder.

La etapa final, busca integrar los resultados obtenidos de la investigación, en una discusión referente a la gobernanza, los proyectos estratégicos de infraestructura y la coordinación intermunicipal. Sobre todo lo que se busca es mostrar los hallazgos más importantes del trabajo y contribuir en el fortalecimiento o discusión de futuras investigaciones.

² Son herramientas que permiten conocer la interacción entre actores, partiendo de los datos cualitativos establecidos en la matriz de interacción, que posteriormente son utilizados por estas herramientas para verificar si hubo o no interacción entre los actores ya definidos. Para efectos de esta investigación y para el nivel de análisis se utilizaron para analizar visualmente el comportamiento relacional entre actores en la red.

Capítulo 1.

Posicionamientos teóricos-conceptuales

En este capítulo se presentan teóricamente los elementos estructurales de la gobernanza para establecer la relación con la gestión de proyectos estratégicos y para argumentar a favor de la coordinación intermunicipal. Es decir, reemprender las estrategias de planificación y gestión de infraestructura vial de cuota a través de la gobernanza como medio de integridad de múltiples actores. Lo que permitirá revertir el escenario de desintegración social producto de la institucionalidad político-administrativa (governabilidad) sobre cualquier instrumento de gestión.

El objetivo de este capítulo es caracterizar los elementos estructurales de la gobernanza, precisar el papel del Estado en la organización del territorio, en un contexto, donde la gobernanza contribuya en la coordinación intermunicipal para orientar los intereses del gobierno, sociedad y la iniciativa privada en la ya requerida planificación y gestión de proyectos y estrategias acorde a la sostenibilidad de los recursos naturales.

1.1.- Gobierno

Estudiar en estos momentos la vida política y administrativa de nuestro país, a través de la composición estructural del aparato gubernamental, adquiere una relevancia fundamental, sobre todo en lo que atañe a la limitada capacidad de la sociedad civil en la formulación de políticas y programas públicos. A partir de un sistema de organización tradicional, sujeto a reglas jurídicas establecidas, el gobierno autoriza la administración y organización de los bienes y servicios públicos (Porrás, 2007).

Lo que supone, que la acción de gobernar implica ordenar y ser obedecido. Peculiaridad de un aparato político – burocrático que ordena la vida política, económica, y cultural; y se hace cargo de aspectos públicos autorregulados, mismos que deben ser aceptados por su población y que no pueden subordinarse a particulares (Pírez, 2016).

Se entiende por gobierno: como el conjunto de personas y organismos que dirigen un territorio y las funciones que desempeñan. Por gobernación el tipo de acción que efectúa un gobierno, es decir el modo en que gestiona dichas funciones. Dicho de una manera simple el gobierno representa el “qué” y el modelo de gobernación significa el “cómo”. De lo anterior, es necesario precisar que a cada modelo de gobierno le debería corresponder un modo de gobernar específico, ya que a menudo se confunden los modelos de gobierno con los modos de gobernar (Pascual, 2011).

Es importante mencionar que la gestión de proyectos estratégicos entorno al fenómeno de urbanización, presentan injerencia en los tres órdenes de gobierno: federal estatal y municipal. Por consecuencia, al realizar dicha gestión se ve afectada por las jurisdicciones político – administrativas, cuyos problemas que se deben atender se ven superados por la falta de capacidad de los gobiernos o por falta de coordinación intermunicipal (Salinas, 2017). Sin embargo, habrá que entenderlo en relación al gobierno como parte esencial del Estado, que se desenvuelve en un marco jurídico que justifica la labor de gobernar, de modo que, el no considerar el ente de gobierno equivale a la no existencia del Estado.

Lo anterior, da paso a reflexionar sobre los tipos de gobiernos existentes, así como, tratar de conocer cuáles son sus estrategias para atender el crecimiento urbano.

1.2.- Gobernabilidad y Gobernanza

La gobernabilidad origina distintas acepciones y se define de la siguiente manera:

Es entendida como la capacidad (eficaz y legítima) de gobernar, más aún, como el estado de un territorio donde es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su territorio (Lefèvre en Pérez, 2011).

Es también, un atributo o clasificación de una situación social, y en todo caso, puede ser un resultado de la acción de gobierno, de una buena gobernanza, o de otro modo de gobernar bien ejercitado en una situación dada. Ingovernabilidad es, por el contrario, desobediencia civil generalizada, incapacidad de los mecanismos institucionales para resolver los conflictos sociales, no aceptación por parte de importantes sectores de la sociedad de las reglas del juego institucionales (Pascual, 2011).

Dicho de otra manera la gobernabilidad busca la estabilidad política y de los actores, al ofrecer legitimidad y garantizar el desarrollo, mediante procedimientos flexibles que permitan recoger las demandas y conflictos de dinámicas sociales complejas.

La gobernanza, por otra parte, se piensa que es un paradigma gubernamental que trata de transformar el viejo gobierno institucional y democrático en un nuevo gobierno donde las instituciones convencionales se replantean de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado que impone la globalización (Rodríguez, 2015). Así mismo, la gobernanza explica cómo es y cómo debe ser la acción de gobernar o la gobernación de sociedades complejas, visto como un nuevo estilo de gobierno que debe permitir la cooperación e interacción entre los diferentes actores de una sociedad, sean estos estatales, privados o de otro tipo de organizaciones u origen.

Esto implica, políticas públicas que se deciden y ejecutan a partir de redes, y que son generadas a través de coordinaciones sociales en diversas dimensiones de la vida social.

Estas a su vez, contrarrestan a aquellas políticas ejercidas en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP), buscan hacer más asertivas las decisiones desde el Estado, optimizando el proceso de gobernar y constituyen la forma concreta mediante la cual, la gobernanza infiere a través de la participación de los actores como parte fundamental en dicho proceso, rompiendo con la figura del gerencialismo donde se ve a estos como clientes.

Esta última noción de gobernanza es de gran relevancia, ya que las políticas territoriales (horizontales), permiten recoger y asumir en normativas concretas, variables culturales e idiosincrásicas desarrolladas desde las comunidades locales y en tal sentido, pueden dar cuenta de mejor manera de las múltiples demandas de esas comunidades (Guarneros, 2011).

En este sentido, Brower con los planteamientos anteriores con base en Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) definen la gobernanza como el conjunto de interacciones entre todo tipo de organismos públicos y privados además de la sociedad civil, que están orientadas a la resolución de los conflictos y problemas de comunidades concretas, que se encuentran muy definidas con cargas históricas e identitarias desde las cuales se tensionan, a través de conflictos y producen sus demandas para la solución de dichos conflictos.

En esta dirección, el desarrollo actual de una teoría de gobernanza, en nuestro contexto como mecanismo, se sostiene desde una perspectiva epistémica compleja ya que, en definitiva, el proceso de toma de decisiones para lograr determinados objetivos incluye una pluralidad muy amplia de variables, muchas de las cuales no pueden ser impuestas desde el gobierno central, sino que se encuentran en pleno desarrollo y evolución en los espacios locales, territoriales o micro- territoriales. Entre otros aspectos, las relaciones de poder que ha establecido el Estado respecto a la gestión de proyectos estratégicos implican la necesidad de desarrollar normativas para una gobernanza más genuina, las cuales deben incorporar en sus procesos analítico/metodológicos la mayor cantidad de variables que dan cuenta de la vida de una comunidad o sociedad (local, subnacional, nacional, regional, etc.) en los cuales las personas se sientan verdaderamente involucradas (Brower, 2016).

La tarea del gobierno en la gobernanza territorial es promover la elaboración y realización de estrategias y proyectos compartidos entre lo público y lo privado e involucrando a los diferentes sectores de la sociedad. La tarea es gestionar las interdependencias en un proyecto compartido (Pascual, 2011).

Cuadro 1: Comparaciones conceptuales

Elementos		
Características	Gobernanza	Gobernabilidad
<i>Definición</i>	Modelo basado en la horizontalidad y el acuerdo, que está relacionado con la práctica del gobierno supranacional o intermunicipal. Nuevo arte de gobernar que gestiona la interacción entre actores, su principal instrumento para ejercer gobierno.	Capacidad de gobernar un territorio donde es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su territorio.
<i>Objetivo</i>	Lograr la integración social mediante el consenso.	Alcanzar sus objetivos prefijados y asegurar su supervivencia y su capacidad operativa.
<i>Elementos o componentes principales</i>	Construcción colectiva, democracia, liderazgo en sociedad red, articulación de políticas, gestión en red.	Eficiencia, legitimidad y estabilidad
<i>Debilidades</i>	Un escenario imposición y corrupción.	Su eficiencia y estabilidad dependen de las reglas que este produce para autorregularse, en otras palabras, impone el ¡Cómo hacer ciudad! Sin cuestionar ¿Qué se propone para la ciudad?
<i>Fortalezas</i>	Gestiona las relaciones entre actores para la toma de decisiones sobre la ciudad, y desarrollar proyectos complejos con la colaboración interinstitucional, público – privada y la implicación ciudadana.	En la medida en que la ciudad deje de ser objeto de disputa se vuelven irrelevante las disputas y conflictos, convirtiéndose en el mejor camino para la cooperación.
<i>Criticas</i>	<p>Riesgo en los sectores más vulnerables se encuentren en una baja representatividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La incomprensión de la finalidad de los procesos participativos. • La innovación como desconcierto en la gestión pública <p>La dificultad del desprestigio político.</p>	Es necesario lograr estructuras institucionales para lograr las áreas metropolitanas. No se puede hablar de gobernabilidad sin gobierno.
<i>En Común</i>	Áreas metropolitanas fragmentadas con redes de poder que determinan el desarrollo territorial en ausencia de un gobierno metropolitano.	

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2011), Pascual (2011) y Venancio (2016).

Lo dicho hasta aquí plantea a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, entendidos de modo general como aquella capacidad que tienen las sociedades para proveer un sistema de gobierno que permita el desarrollo de los sistemas sociales y obviamente, de los individuos que forman parte de ellos. Claramente la discusión de gobernabilidad y gobernanza es la expresión visible de un conjunto de procesos sociopolíticos, de tensiones entre los diversos actores que asumen la tarea de gobernar.

1.3.- Gobernanza de base territorial

La definición de la gobernanza precisa la interacción entre actores para decidir o proponer mejoras que ayuden a anhelar una vida digna.

Se dice que es un término paraguas, ya que acoge a múltiples términos que se relacionen con la gestión. En este sentido, la gobernanza adquiere otro sentido cuando se relaciona con el urbanismo, de manera que, se requiere entender las dinámicas políticas territoriales, por la multiplicidad de actores que existen y que demandan el derecho a la ciudad o a la metrópolis (Porras, 2012).

Ahora bien, la importancia de analizar a la gobernanza implica entender el hecho de que cada ciudad define sus propias estrategias, se infiere que lo fundamental para un gobierno territorial no es el territorio en el que vive su población, lo importante es la calidad de vida de la población dentro de éste. Lo que implica formular nuevas estrategias que permitan el alcance de los objetivos de cada ciudad (Pascual, 2011).

La gobernanza territorial se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos respaldada por la multiplicidad de actores que comparten objetivos, conocen y asumen su papel en la generación de una visión compartida para el futuro del territorio con todos los niveles y actores concernidos (Farinós, 2008).

Estos retos imponen la necesidad de articular iniciativas y acciones conjuntas entre ámbitos y niveles de gobierno, y entre éstos y los actores sociales; a estos procesos se les ha denominado nuevo regionalismo o gobernanza territorial, los cuales proponen caminos y soluciones de orden institucional para organizar, acordar y hacer efectiva la acción colectiva entre actores y gobiernos en diversos territorios (intermunicipalidad) y otras opciones para colaborar en red (Iracheta, 2016).

Por lo tanto, la gobernanza de base territorial se define como la gestión de interdependencias entre municipios y actores, frente a la institucionalidad político-administrativa, mediante un enfoque de redes que fortalece las relaciones verticales y horizontales. Busca ser el mecanismo de colaboración entre el desarrollo económico, la participación ciudadana, entre entidades municipales y los diferentes niveles político-administrativos (Venancio, 2016).

Y lo más importante cuando se refiere a temas de movilidad, sanidad, equipamiento e infraestructura, las estrategias de las ciudades sus objetivos y sus ejes estructuradores no se despliegan en el mismo ámbito territorial. La interdependencia entre ciudades y territorios ha puesto en evidencia que un gobierno territorial, de una ciudad o región, no puede limitarse a su territorio administrativo para asegurar la calidad de vida de su ciudadanía, es decir, son las estrategias las que determinan el territorio y no el territorio las estrategias (Pascual, 2011).

Esta manera en la que se ve al territorio por la calidad de vida de su población dentro de este y la participación que ejerce en la gestión, es el principio del cual debe partir cualquier modelo, estrategia, plan, programa, proyecto. Es decir, priorizar aquellos modelos de gestión territorial – ambiental y dejar atrás lo político – económico, ya que es difícil revertir los efectos de la transformación territorial y ambiental generados por este último.

Ahora, habrá que analizar desde esta perspectiva si los proyectos estratégicos de infraestructura vial de cuota, de los cuales deseamos conocer más, cumplen con esta visión compartida durante su gestión.

En este tenor, los actores que intervienen en el proceso de gestión de los proyectos estratégicos son la clave para alcanzar objetivos compartidos.

Las interacciones se definen y conforman sobre la base del consenso y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas de acción, estas formas de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre agentes gubernamentales de la sociedad y el mercado, cuyo resultado dependerá de cómo se distribuye el poder (Porrás, 2012).

De modo que, la peculiaridad de la gobernanza se encuentra en la interacción entre actores, sin embargo, los actores se distinguirán dependiendo su participación o afectación referente a problemáticas del fenómenos urbano y metropolitano, en la cual, su participación será de gran valor, sin importar si es a favor o en contra, procurando el consenso entre actores y el bienestar de aquellos que representan el proceso de gestión y planificación. Dentro de este proceso, la sociedad se divide en tres sectores fundamentales: el sector público (política y administración), el mercado (concesionarios), y el sector plural (asociaciones no gubernamentales, grupos comunales, grupos étnicos) (Pascual, 2011).

Actores de la sociedad civil o plural:

Son todas aquellas asociaciones e instituciones que defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y grupos étnicos, que propician su libre asociación, buscan la equidad del poder y la viabilidad de la intervención de la ciudadanía en la gestión de proyectos estratégicos.

A demás de aquellas organizaciones ciudadanas y comunitarias que reclaman el apoderamiento de bienes comunes (del entorno natural o bienes públicos y comunes de la ciudad).

Habría que hacer referencia de los actores de lo común y lo plural: entendiéndose por lo común a la preservación del entorno natural lo que exige bienestar social, justicia administrativa, paz social, preservación y desarrollo de la familia; lo plural está formado por asociaciones no gubernamentales, tanto activistas como de servicios, los movimientos sociales, los sindicatos, los laboratorios de ideas (Pascual, 2016).

Actores gubernamentales:

Son todos aquellos organismos públicos que parten de la concepción de que el Estado toma decisiones con base en las atribuciones que la sociedad, la Constitución y el resto de la legislación le otorgan (Venancio, 2016).

Por ello, en sus diversos ámbitos territoriales (nacional, estatal y local) y salvo importantes excepciones, el Estado ha jugado un doble papel: el de proveer las condiciones y las infraestructuras que requiere el capital para reproducirse; lo cual se materializa con proyectos e inversiones públicas y con acciones de planificación, fomento y desregulación.

Por otra parte, juega un papel que tiende a ser secundario y que conlleva la construcción de las bases para la reproducción de la sociedad urbana, así como la aplicación de estrategias del tipo “dejar hacer-dejar pasar” (Iracheta, 2020).

Actores empresariales:

Son todos aquellos actores del sector privado con la capacidad de financiar y desarrollar los objetivos y proyectos estratégicos del sector gubernamental procurando la recuperación de inversión, la cual, dependerá del mercado global (Pascual, 2016).

Los actores económicos permiten que los procesos de producción, circulación y consumo funcionen en los diferentes mercados, con la ganancia económica como su motivación fundamental. Las fracciones de capital típicamente urbanas corresponden a los mercados inmobiliario, de la construcción y financiero. Al igual que los otros mercados en el modelo capitalista, no han sido creados ni desarrollados para ordenar las ciudades ni para hacerlas más equitativas y sustentables; por lo que no se puede argumentar que actuando en libertad distribuirán equitativamente los beneficios de la urbanización o que distribuirán los usos del suelo en el territorio de manera ordenada y sustentable (Iracheta, 2020).

En particular, se hará en los concesionarios viales, que son entidades o empresas que, durante un período determinado, tienen la responsabilidad de proveer, mejorar o conservar una o varias vías, a cambio de lo cual pueden explotarlas, principalmente cobrando peaje a los usuarios. La concesión se está empleando en forma creciente, como una importante manera de allegar recursos privados al sector vial, así como capacidad empresarial y de gestión. El esquema de concesión es especialmente apto en vías de alto tránsito, que pueden recaudar montos de peaje suficientes para recuperar las elevadas inversiones que se requieren (Bull, 2003).

No hay mucho que describir en cuanto a los actores, pues la importancia de estas radica en su agrupación de manera asociativa hacia un interés en particular conformando redes que se vinculan dependiendo la capacidad de organización, resistencia y de poder (Bassols, 2001).

Evidentemente, la interacción que resulte entre los actores requiere de parámetros de los cuales permitirá conocer si el conceso procura una serie de interdependencias cuya efectividad está en la relación entre estas con los actores.

1.3.1.- Elementos estructurales de la gobernanza

En este sentido, Farinós (2008) describe los primeros elementos de la gobernanza territorial los cuales servirán para que los actores interactúen:

- **Coherencia:** las políticas deben ser integradas y visionadas conjuntamente, o que requiere una mayor integración de las autoridades de los distintos niveles.
- **Participación:** de la población en asuntos públicos y concretamente en las decisiones con impacto sobre el territorio, lo que permite la ordenación adecuada del espacio generando el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo mediante proyectos concretos y realizables.
- **Coordinación:** se da entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio. Este principio encaja con las dimensiones vertical de la gobernanza territorial (relaciones multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos) y horizontal (referida a la coordinación transectorial de las políticas y entre territorios).

Anteriormente, se mencionó que no hay aún un indicador que determine con exactitud la efectividad de la gobernanza por la multiplicidad de variables en un contexto determinado.

De acuerdo con, Porras (2008), Rodríguez (2015) y Pascual (2016): explican una variedad de indicadores que en su esencia tratan de medir el grado de responsabilidad del gobierno local, capacidad de participación ciudadana en el proceso de políticas públicas, incorporando variables como (participación, equidad, rendición de cuentas, innovación administrativa, eficiencia, desarrollo del capital humano y creación de redes) en un esquema descentralizando participando activamente en la acción pública del territorio.

Las variables e indicadores, que proponen se basan en los principios emanados del Libro Blanco de la buena gobernanza, y en los retos y recomendaciones de la OCDE.

Pascual (2004) citado en Rodríguez (2015) explica que, para lograr la interrelación de las variables arriba citadas es necesario:

- El diseño de una estrategia compartida entre los principales actores;
- Un modelo de interacción social;
- La gestión en red de proyectos clave y complejos;
- Existencia de objetivos comunes;
- Asumir responsabilidades concretas, y finalmente;
- Cultura de acción y compromiso cívico.

Los distintos autores mencionados, se refieren a la gobernanza como el nuevo arte de gobernar en democracia, por lo tanto, el ejercicio de gobernar debe ir acompañado de la capacidad de tejer sistemáticamente acuerdos entre actores, cuyo soporte de la gobernanza debe ser la estructura en red.

En este sentido, los elementos estructurales de la gobernanza para la gestión y planificación del desarrollo urbano y metropolitano, según Pascual (2004 y 2008) citado en Venancio (2016) se encuentra en la articulación de políticas, gestión en red, liderazgo en sociedad red, democracia y gestión en red.

a) Construcción colectiva

Es claro que el interés de la mayoría se sitúa en rescatar y conservar el medio ambiente, es esta la motivación que une idiosincrasias. Actualmente se hace frente a un mundo donde la escasez de los recursos naturales genera desigualdades. Es la lucha por la sustentabilidad lo que debe apaciguar e incentivar a formar parte de los procesos de gestión, dejar atrás rencores y, sobre todo, reconocer que se puede trabajar en red.

La gobernanza como nueva forma de gobernar implica que el gobierno genere los mecanismos organizacionales e instrumentos necesarios para fortalecer el consenso entre los actores, para identificar el interés general entre los mismos. Por ello, la gobernanza se debe impulsar desde los gobiernos municipales para garantizar la inclusión del interés general, de tal forma que su consolidación permita abordar con claridad el desarrollo integral de la región metropolitana (Venancio, 2016).

Más aún, desde la perspectiva de Guarneros (2011), quien menciona que este consenso para lograr el interés general debe originarse desde la gobernanza local, el proceso es más contextual, pues dirige localidades y en donde redes, alianzas y coaliciones juegan una parte importante.

La gobernanza promoverá una ciudadanía, siendo consciente de su papel y activa en su tarea de conseguir una mejor calidad de vida. Es clave comprender que una sociedad tiene diferentes intereses y percepciones, representaciones o posicionamientos. En este sentido, se entiende por interés la relación entre un individuo, grupo o institución con aquello que puede mejorar sus condiciones de existencia o mantenerlas si son las mejores posibles.

La tarea del gobierno democrático es construir el interés general a partir de los intereses legítimos de los distintos actores sociales, lo cual, se verá favorecido si se complementa o articula con otros intereses sectoriales (Pascual, 2016).

b) Articulación de políticas

Significa concebir a las transformaciones territoriales ambientales con la capacidad de combinar y coordinar las políticas territoriales (planes, programas y proyectos-red) como resultado de la negociación local, capaces de dar especificidad e integridad al conjunto de acciones, fortaleciendo la cooperación pública y la colaboración ciudadana. En decir, se demandan estrategias o lineamientos que permitan trabajar en red, a partir, de una organización flexible y no una territorial fija (Pascual, 2011:135).

No hay que perder de vista que las políticas territoriales al menos para nuestra entidad terminan en proyectos mal aterrizados que solo aumentan el ego político y la justificación de los fondos públicos.

La finalidad de este elemento consiste en romper la impositiva voluntad de los gobiernos locales para participar en la formulación de estrategias territoriales incluyentes mejorando así la rendición de cuentas sin acabar con su autonomía.

Por consiguiente, combinar aspectos territoriales ambientales en función de una coordinación intermunicipal, cuyos objetivos sean la planificación estratégica y no correctiva, a partir de instrumentos que retomen la participación activa y permanente de la ciudadanía, al articular los actores en función de redes. Es a través del enfoque de redes que se piensa en formas de institucionalizar lo común o lo plural en conjunto con una coordinación intermunicipal, que permita disponer de reglas formales e informales en la formulación y continuidad planes, programas y proyectos de infraestructura vial.

c) Democracia

En la política contemporánea, la palabra democracia se emplea para justificar el ejercicio del poder. Sin embargo, ha perdido el significado original, convirtiéndose en una voz que contiene criterios de valoración que deben aplicarse a los fenómenos sociopolíticos, culturales y a los económicos. De tal manera que todo lo que acontece en nuestro entorno tendría que ser democrático.

La democracia se proyecta sobre casi todo y, en cada caso, una de las varias ideas que engloba se destaca sobre las otras, tanto es así la que predomina y se impone es la democracia representativa, sin embargo, la forma en que se configura no satisface plenamente el deseo de participación (Mariel y Garay, 2014).

Dicho de otra manera, la representatividad que ceden los ciudadanos a través de la democracia a los líderes u organismos institucionales pierde su connotación de lo social para convertirse en solo una ambición de poder para disponer de los bienes y recursos públicos, sin intención de procurar el bien común o la atención de los problemas urbanos, regionales o urbanos, quizá sí, pero no como una estrategia que exprese el origen de esa representatividad.

Esta representatividad debe expresar los retos emociones y sentimientos de la ciudad, con un líder electo relacional, en el que nada de lo que acontece respecto a la ciudad le es ajeno.

El liderazgo político en la gobernanza busca una sociedad más activa, capaz de sincronizar su realidad urbana con los múltiples actores para tratar los problemas que limitan su derecho a la ciudad (Pascual, 2011: 255).

En la democracia la participación no solo es un efecto esperado, sino también deseable, mediante el cual se contribuye a garantizar la incidencia social en la toma de decisiones y en la implementación de las acciones públicas de gobierno. En una doble connotación, la participación es un mecanismo de vigilancia y control de los gobiernos, al mismo tiempo que un coadyuvante en la atención y satisfacción de las demandas sociales. Ambas dan un particular sentido a las relaciones de poder que estructuran a estas sociedades (Bassols, 2011).

En efecto, la legitimidad del actual modelo democrático es cada día menor. El modelo de gobernanza propone que la democracia sea participativa y no más representativa. Lo fundamental de la democracia es la inclusión de los distintos actores en las decisiones, situación que pone al Estado como actor clave para gestionar las redes de los intereses colectivos.

De modo que, la gestión de los proyectos estratégicos debe responder a las decisiones de gestión y planificación de los múltiples actores, las redes de gobernanza buscan configurar una nueva política, al margen del sistema tradicional de políticas públicas (Venancio, 2016).

d) Liderazgo en sociedad red

Líder es aquel que dispone de seguidores, un líder político es elegido por los votantes. Por lo tanto, el liderazgo político representativo no es aquel que conoce y ofrece programas atractivos para tener un electorado, sino aquella persona capaz de comprender a los actores y al conjunto de la ciudadanía sus verdaderos intereses, así como sus capacidades, de tal modo que sean asumidas como propias. Sin duda el factor crítico para una buena gobernanza es la calidad de representación del gobernante electo (Pascual, 2016: 249).

Siguiendo con Pascual (2016), el interés del líder relacional será influir en las personas para que estas afronten sus problemas. Los líderes, en lugar de ofrecer soluciones, plantean interrogantes y, más que solucionar conflictos, su principal tarea es plantear retos colectivos.

El liderazgo político en gobernanza persigue una ciudadanía más activa. Fijará los objetivos políticos de tal modo que sus resultados impliquen al conjunto de la ciudad. No solo se fijará en las competencias legales o en la disponibilidad de recursos, sino en objetivos de desarrollo humano en los que todos los sectores ciudadanos tengan responsabilidades.

La falta de consenso, políticas públicas ineficientes, y todo lo negativo que se le atribuye al Estado, influyen en sentido a la gobernanza, a través redes y de la interacción que se genere, se pretende recuperar el Estado, con la finalidad de que dirija y coordine los objetivos de planificación y gestión en red.

Esto, por una parte, pero al tratar de generar políticas públicas con una sociedad participativa el Estado debe configurarse como el ente mediador y cuestionar sobre el que hacer de la administración pública.

e) Gestión en red

A partir de la confrontación entre actores se constituyen redes homogéneas a veces legitimadas y en ocasiones redes heterogéneas, sin una estructura organizacional cuya informalidad segrega toda oportunidad de cohesión social.

La construcción de estas redes locales emana solo cuando se presenta una afectación directa a su entorno social, por parte de aquellas tendencias urbanas que solo pretenden la reestructuración demográfica, mediante nuevos flujos poblacionales sin estrategias que regulen el crecimiento y los potenciales impactos de obras de infraestructura y proyectos de inversión (Veiga, 2000).

El interés en el territorio debe pasar de la versión tradicionalista de gobernar a lo estratégico, definido por una democracia con conocimiento, lo que implica definir las reglas del juego para la negociación entre los actores, es decir, consensuar cuáles son los lineamientos para la negociación entre actores precisando las atribuciones de cada uno. Impulsando mecanismos organizacionales e instrumentales necesarios para fortalecer el consenso entre actores e incentivar el interés general (Venancio, 2016).

En este sentido, se busca una estrategia que permita integrar compromisos con base en los intereses de los principales actores, que ayude a enfrentar los conflictos urbanos – metropolitanos con flexibilidad y confianza para llegar a acuerdos de mutuo beneficio, cuyo resultado sean proyectos estratégicos en red con fuerza y con equilibrio de poder (Pascual, 2016).

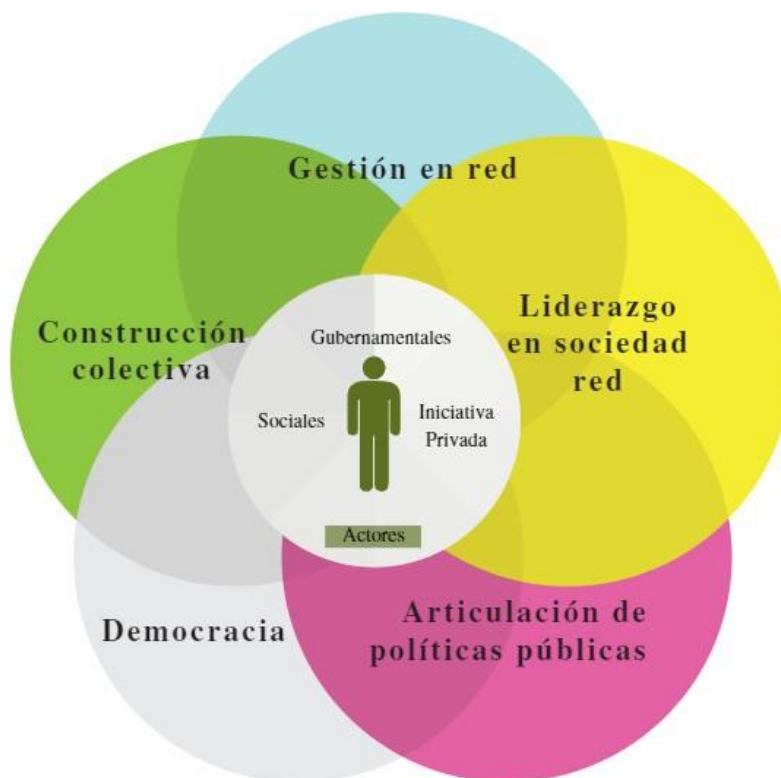
La gobernanza gestiona las relaciones entre actores para tomar decisiones sobre la ciudad, y desarrollar proyectos complejos con la colaboración interinstitucional, público-privada y la implicación ciudadana. La gobernanza o gobierno en red significa un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo que significa la adopción de nuevos roles e instrumentos (Pascual, 2011).

Una red es definida como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores. Los actores que están interesados en la elaboración de una política determinada y disponen de recursos (materiales e inmateriales) necesarios para su formulación o su ejecución se relacionan entre sí para intercambiarlos. Estas relaciones, que varían en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de las interacciones, constituyen la estructura de la red, que permite el intercambio de recursos. La red incluye a todos los actores participantes en el diseño y la ejecución de una política en un sector determinado. (Espejel, 2013).

La gestión relacional o de redes es la adecuada para que un gobierno local de manera consiente asuma la mejora de la capacidad de organización y acción de una sociedad para que ésta pueda asumir los retos que se plantea. A través de relaciones intergubernamentales, relaciones con grandes instituciones, con agentes sociales y con profesionales y con el sector económico privado, también, relaciones con entidades sociales y vecinales. En general, todos aquellos agentes tengan la capacidad de transformar, fortalecer o entamar las relaciones sociales en el territorio ya sea por sus recursos y competencias o legitimación del capital social en el mismo.

De manera que, la gestión de los proyectos estratégicos, deben atender las necesidades de los actores como resultado del diálogo y discusión entre ellos. Lo que conlleva a dos aspectos relevantes que se deben atender en la gestión de redes, por un lado, está la cuestión de desentramar relaciones de poder y por otro la cuestión de legitimar dichas redes.

Figura1: Gobernanza (actores y elementos)



Fuente: Elaboración propia con base en (Venancio, 2016 y Iracheta 2009).

Es claro que los elementos estructurales de la gobernanza transforman las bases de la acción del gobierno. De esta manera, la gobernanza de base territorial en la medida en que reconoce las capacidades sociales para enfrentar sus propios problemas frente a un Estado cada vez más reducido, incorpora la colaboración corresponsable entre las comunidades y sus autoridades, enfatiza el papel relacional del gobierno local y el trabajo en red, y desarrolla estructuras institucionales colaborativas. (Iracheta, 2020: 70).

En efecto, se requiere relacionar las redes de políticas de infraestructura vial y los intereses de los actores en un objetivo común, sea este la conservación de los recursos naturales o la planificación de territorio.

1.4.- Gobernanza y poder

Al relacionar la gobernanza y el poder crea una oportunidad para que la sociedad civil no sólo transmita y movilice sus preferencias y preocupaciones individuales y colectivas hacia el aparato estatal, sino que también realice funciones regulatorias y genere nuevos espacios en el debate sobre lo público y lo privado (Bassols, 2011).

En vista de que la descentralización del poder es necesaria en los procesos de planificación, implica que la gobernanza se abra paso en la recuperación del Estado más allá de la percepción de imposición, y violencia.

Para Foucault el poder es una relación de fuerzas, donde existen pesos y contrapesos presentes en el ejercicio del poder. Esta interacción entre las relaciones de poder puede generar resistencia hacia la gestión de proyectos y sobre todo, en el proceso de gobernanza, a menos que el aparato gubernamental cumpla su tarea esencial como actor que legítimamente, le corresponde validar el contenido de los acuerdos emitidos en negociaciones, siendo éste un filtro gubernamental que ayude a regular a la gobernanza (Foucault, 2002: 205; Aguilar, 2009).

En la medida en que el poder se encuentre disperso en varios actores e instituciones, su ejercicio está condicionado por los acuerdos que se logren entre el sector público y los sectores privado y social, es decir la búsqueda de la eficiencia en el ejercicio del poder implica superar la resistencia por parte de los actores a la acción gubernamental (Zentella, 2004).

El poder es un fenómeno social que no puede concebirse en forma aislada sino siempre en grupo. No existe sociedad o agrupamiento sin poder. Lo social y el poder se implican recíprocamente. Uno no podría existir sin el otro. Este es el fundamento de la afirmación de Aristóteles en el sentido de que el hombre es un ser político; afirmación que generalmente se traduce, con acierto, como que el hombre es un ser social. El poder es algo tan natural y necesario como el vivir en sociedad. Quien tiene poder lo debe a la convivencia con los otros y lo conservará, quizás lo incrementará, en tanto esté al servicio y responda a los intereses de los demás (Blanco, 2010).

Usar el poder significa hoy articular las redes de interdependencias ante un reto concreto para abordarlo y superarlo, y de este modo realizar los objetivos compartidos entre los distintos sectores ciudadanos (Pascual, 2016: 257).

Hay que destacar, la importancia de las relaciones de poder en la gestión de proyectos, para que no se generen resistencia en la acción de gobernanza, los actores estratégicos y sus propuestas deben posicionarse en el espacio, discurso y ejercicio de la ley. El objetivo último de una gestión bajo el enfoque de la gobernanza es lograr la integración social (Bassols, 2011).

1.5.- Gobernanza e instituciones

Una institución no es una organización ni mucho menos una empresa es conjunto de normas, reglas formales, conocimiento y prácticas operativas estandarizadas que estructuran las relaciones de los actores en la política, la economía y la sociedad. Las mejores instituciones son las que desincentivan los comportamientos oportunistas mediante sanciones e incentivando los que tienen en cuenta el interés de los demás (Pascual, 2016).

Las instituciones aparecen como el instrumento asequible con el que los estados legitiman democráticamente su cotidiano quehacer social. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad de regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público, porque logran crear condiciones que facilitan el crecimiento del sector privado, reducen la pobreza, y permiten prestar servicios que son apreciados y ganarse la confianza de los ciudadanos, relación de confianza que se genera cuando las personas puedan participar en el proceso decisorio del Gobierno y saben que su opinión cuenta (Espejel, 2013).

Por ello, nuestras instituciones además de reconocer burocráticamente la sociedad civil en el proceso de gestión deben incentivar a una sociedad más organizada y participativa, a través de la relación de redes que sean reconocidas y consensuadas. Se trata de reconocer e incorporar las redes de actores en el proceso de planificación y gestión.

Como se ha dicho la gobernanza se basa en la conformación de redes en donde el control y el poder son difusos. Hay un problema de poder cuando el poder está desconcentrado en varios actores con distintos niveles de autoridad y necesitan coordinarse para generar una acción común (Venancio, 2016).

En México la fragmentación político-administrativa motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones. Esta fragmentación genera problemas, tales como la falta de coordinación, la ineficiencia en la provisión de servicios, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y la inequidad en provisión de servicios públicos. Esto se debe a que los municipios no pueden responder a estos problemas con cambios institucionales extraordinarios, como sería la consolidación entre dos municipios o la anexión entre municipios. Sin embargo, se observa una notable variedad de respuestas institucionales y políticas a los problemas metropolitanos, que varían en término de su alcance geográfico, los tipos de servicios que incorporan, los

gestores que promueven la adopción de ciertas instituciones, la medida en que se crean reglas claras para tomar decisiones de política regional, la medida en que se generan o incorporan redes plurales de participantes. Debido a esta multiplicidad de respuestas, es difícil clasificar los arreglos institucionales y organizacionales que pretenden enfrentar este problema general. Conforme a esta perspectiva se sugieren al menos tres tipos de soluciones: a) la creación de agencias metropolitanas de gobierno, b) la conformación de estructuras formales de gobernanza y cooperación metropolitana, y c) la creación de instituciones formales e informales de gobernanza metropolitana y nuevo regionalismo (Ramírez, 2016).

Paralelamente, el funcionamiento de los organismos viales debe orientarse no sólo hacia las necesidades e intereses nacionales, sino también, hasta donde sea compatible, con las de los usuarios y otros grupos de interés. Es mucho lo que puede ganarse mediante los nuevos enfoques expuestos para la conservación y la construcción, incluyendo la participación distintiva del sector privado. Sin embargo, las propias instituciones deben adaptarse a un ámbito de obtención de resultados a fin de alcanzar logros aún más significativos (Bull, 2003).

La labor es tan compleja aun mencionando las estrategias o los arreglos institucionales, lamentablemente, se requiere de acciones prontas, reales y concisas, ya que no posible postergar la calidad de vida acosta de ecosistemas insostenibles. Es necesario la existencia de proyectos plurales que no dependan del todo de modelos económicos y burocráticos, con reglas que equilibren el bienestar de la mayoría.

1.6.- Redes de políticas públicas

Como señala Pascual (2011: 127) la ciudad se define por la calidad de vida e intensidad de sus relaciones sociales. Las redes, en el ámbito de creación y aplicación de políticas, suponen interrelaciones, cooperación y generación de acuerdos para el logro de intereses generales, mediante el trabajo conjunto de todos los actores involucrados. Surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos, son utilizadas por el poder público, para lograr mayor legitimidad y eficacia de la acción pública, y por los grupos sociales y ciudadanos para satisfacer los intereses de los actores participantes.

De esta forma, para comprender la acción de Estado en el crecimiento de las áreas urbanas es necesario relacionar los actores para explicar la posición de la gobernanza en la gestión de infraestructura vial. Las redes de políticas públicas, supone en principio la definición de reglas para la realización de compromisos entre agentes públicos y privados, que permitan una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas; reglas que en cada caso exigen de los participantes limitar de manera voluntaria su libertad de acción; esto puede conducir a un modelo de identidades organizativas, competencias y esferas de interés mutuamente aceptadas (Cerrillo & Martínez, 2005).

Dicho de otro modo, los principios que sostienen las prácticas de gestión de las redes son la legitimidad y la cooperación, orientando más la red hacia el proceso que a los resultados de la política. De esta forma, el gobierno no puede imponer su política espacial, debe negociar la política para concretar su territorialización, permitiendo generar proyectos colectivos como base de la continuidad metropolitana (cfr. Stoker, 2000).

Sin embargo, la importancia de las redes radica en el factor negociación entre la sociedad civil y el Estado, en este contexto las redes permiten la inserción de mecanismos democráticos de decisión y control, son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas (Klijn, 1997).

Continuando con Klijn el enfoque de redes de políticas públicas permite reunir los subsistemas (recursos) que integran la red en donde la coordinación se logra en tres modalidades: a) coordinación sobre la base de estandarización, b) la coordinación por ajuste mutuo y c) la coordinación por proyecto.

Es decir, la primera se presenta cuando las relaciones de interdependencias son secuenciales, la segunda es la forma de coordinación más adecuada porque cada uno de los actores acata la responsabilidad de cooperar voluntariamente con el subsistema al que le corresponde, el cual se logra comúnmente a partir de instituciones informales y la tercera se presenta cuando existe mutua cooperación entre los actores dependientes del sistema, es decir, existe concertación y responsabilidad.

Teniendo en cuenta que las redes de políticas públicas³ permiten comprender y explicar las relaciones entre los actores, mediante sus objetivos e intereses, de la misma manera, estas requieren describirse a partir del comportamiento de los actores en sus formas de organización, ya que estos por su relación

³ Para esta investigación las redes de políticas públicas son aquellas que tienen relación con la gestión de infraestructura vial.

conforman un escenario de sistema complejo, relación que surge por la formulación de planes, programas y proyectos en los que el nivel de participación de cada actor depende de los recursos que aplica (político, normativo, financiero, humano, cognitivo y legitimidad), lo cual permite delinear una red de interacciones complejas (Granovetter, 1973; Klijn, 1997; Porras, 2001; Sanz, 2003; Sorensen y Torfing, 2007; Zabaleta, 2012, citados en Venancio, 2016:78).

1.7.- Gestión de redes de políticas públicas

En la actualidad dada la complejidad social y técnica de generar institucionalidad democrática, no se debe ver al servidor público como un especialista no aislado, sino como aquel que trabaja en equipo o en red, de lo contrario, la innovación y la mejora no se producirán.

La gestión pública, debe pasar de la imitación de las técnicas de gestión empresarial, a la innovación, puesto que la intención es desarrollar nuevas técnicas y habilidades para realizar de forma apropiada la difícil y solicitada tarea de dirigir cambios estratégicos a partir de dar una orientación consultiva referente a la gestión y planificación del territorio.

Gestionar una estrategia territorial significa, sin duda alguna, sobrepasar la capacidad de la administración de competencias y de recursos. La gestión de redes entre los actores es la mejor manera de conectar las políticas públicas con su contexto institucional y estratégico.

El modelo de gestión de redes entre los actores, se articula en torno a su corresponsabilidad para desarrollar una estrategia urbana, en el que se definen objetivos de la creación de redes, y la definición de las etapas de gestión (Pascual, 2016).

En la gestión de las redes el punto de enfoque se encuentra en los procesos de interacción entre los diferentes actores y los medios por los cuales se pueden estimular, mantener o cambiar estos procesos cuando sea necesario. El conflicto entre las organizaciones se considera como un producto inevitable (Klijn, 1997).

Por lo tanto, cada actor individual o colectivo según sus objetivos e intereses puede fortalecer o debilitar la red, ya que la interacción de los actores en la red no es sólo para lograr objetivos, sino para encaminar estrategias colectivas donde los objetivos se adapten mutuamente (Venancio, 2016: 75).

Las políticas son sin duda un elemento esencial de la defensa del interés público; reflejan la orientación, lineamientos, prioridades y énfasis del trabajo de un sector. La gestión de redes debe considerar la pluralidad, hay otros grupos de la sociedad que tienen intereses relacionados con las vías⁴.

Entre éstos se encuentran los residentes en las inmediaciones de las vías, que están sometidos a emisiones de ruido y gases; los encargados de atender los accidentes de tránsito; los consumidores, que ven encarecerse los productos como consecuencia de altos costos de operación de los vehículos; los ecologistas, que procuran preservar el ambiente; las asociaciones de caminos, que promueven un mejor sistema vial; los proveedores de vehículos, y muchos otros. A veces, los intereses legítimos de estos grupos se contraponen entre sí y con los de los usuarios, pero todos merecen ser considerados para satisfacer verdaderamente el interés público.

En otras palabras, la gestión de infraestructura vial requiere de una buena cooperación entre el organismo vial⁵ y los contratistas, la interrelación contribuye a una mejor comprensión de los mecanismos de financiamiento, las formas y procedimientos para llevar a cabo la efectividad institucional, las relaciones con los usuarios, la seguridad vial, la protección del medio ambiente, etc. (Bull, 2003).

Siguiendo esta línea, como antesala teórica para estudiar la gobernanza en el proceso de gestión de infraestructura vial. Será preciso mostrar la importancia de las redes de políticas viales como parte de sistemas complejos, es decir, el desarrollo de infraestructura vial es producto del papel del gobierno, así como de actores distintos a este, todos insertos en un sistema de relaciones entre actores. De ser así permitirá la construcción de factores y relaciones entre ellos para desarrollar o confirmar las explicaciones del cómo y el porqué del comportamiento de los actores en un contexto territorial

En este marco, la diversidad de actores en las redes de política vial refleja la complejidad del sistema, inicia cuando no hay relación con la función de los actores con los mecanismos de regularización, y de estos con la realidad.

Los sistemas complejos son definidos por García, Page, Nowak y Highfield citados en Venancio (2016), como la representación de un corte de la realidad, conceptualizando como la totalidad organizada en la cual los elementos no son “separables” y, por lo tanto, no pueden ser estudiados aisladamente sino a partir de redes.

⁴ Se hace referencia a la infraestructura vial (carreteras públicas o privadas).

⁵ El autor se refiere a los órganos institucionales que se encargan del mantenimiento, construcción y conservación de infraestructura vial pública o privada.

Por su parte Klijn (1997), menciona las principales características de las redes en este caso sobresalen aquellas que explican las relaciones de los actores en el diagrama de redes de gobernanza:

1. Dependencias: las redes se conforman a partir de la interdependencia de los actores, donde “un actor es dependiente de otro si su relación con ese actor se caracteriza por baja posibilidad de sustitución y un alto nivel de importancia”.
2. Diversidad de actores: las redes se integran por una diversidad de actores, donde cada uno tiene sus propios objetivos e intereses. Es decir, “las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor central, sino como uno de los actores en el proceso de planificación y gestión.
3. Metas y relaciones: los actores en la red son interdependientes, pero cada uno se dirige hacia sus propias preferencias, objetivos e intereses, lo cual conlleva a procesos de negociación y conflicto como resultado de la interacción estratégica y posicionamiento en la red.

Así desde el enfoque de redes de política públicas como herramienta de análisis de la gobernanza, destaca la relación de poder y las instituciones en las que los procesos de planificación y gestión del desarrollo de infraestructura vial tienen lugar, como resultado de la relación y negociación de los actores. Es decir, lograr la coordinación intermunicipal entre los actores implica sustentar un continuo flujo de recursos entre los actores metropolitanos. Los recursos aplicados por cada actor para su impacto en la red corresponden a los siguientes:

- Político: representa la capacidad del actor para colocar en la agenda un asunto de interés particular.
- Normativo: atribuciones que le confieren a un actor con la capacidad de regular acciones de planificación y gestión mediante un instrumento legal.
- Financiero: corresponde a la disponibilidad económica del actor, de ser autosuficiente o tener la capacidad para gestionar financiamiento para el desarrollo de proyectos estratégicos.
- Humano: capacidad de los actores individuales o grupales para lograr sus objetivos e intereses.
- Cognitivo: conocimiento y habilidades que le permiten a un actor comprender el tema de proyectos estratégicos para mejorar su posición respecto a los demás actores en la red.
- Legitimidad: responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción, con el propósito de lograr un equilibrio entre promesas y realizaciones, es decir, la capacidad que tiene un actor para resolver problemas de planificación y gestión. (Venancio, 2016:80).

Estas características permiten vincular las relaciones entre actores a partir del diagrama de redes de gobernanza, lo que implica que los actores tienen que interactuar para delinear sus estrategias e intereses, sobre todo para conocer su nivel de representatividad en la red.

1.8.- El papel del estado en la gobernabilidad metropolitana

De acuerdo con Iracheta (2009), quien sostiene que el Estado tiene la potestad constitucional de ejercer el poder y tomar las decisiones políticas a través de instrumentos como la legislación, la planeación y los presupuestos públicos; asimismo, a través de prácticas concretas y de la ejecución de las políticas públicas urbanas, de las obras de infraestructura y equipamientos que permiten la funcionalidad de las ciudades y su interacción con el medio rural.

Por ello, en sus diversos ámbitos territoriales y salvo importantes excepciones, el Estado ha jugado un doble papel:

- Por una parte, ha jugado el papel de proveedor de las condiciones y las infraestructuras que requiere el capital para reproducirse; lo cual se materializa con proyectos e inversiones públicas y con acciones de planificación, fomento y desregulación.
- Por otra parte, juega un papel que tiende a ser secundario y que conlleva la construcción de las bases para la reproducción de la sociedad urbana.

Esto sucede así porque la acción del Estado en el proceso de ocupación y explotación del territorio ocurre en un ambiente en el que predomina el conflicto y la competencia entre actores sociales y políticos, quienes intervienen bajo condiciones de desigualdad; por lo que el aprovechamiento de los recursos y las localizaciones en el territorio (sea rural o urbano) se da de manera inequitativa y desigual (Iracheta, 2020:60).

Para comprender el reto de la acción del Estado en las zonas metropolitanas, la gobernabilidad debe tener relación con la capacidad de orientar y conducir los procesos urbanos (de configuración y funcionamiento) de manera democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas. Esa orientación implica introducir una perspectiva pública que atienda los intereses generales. Esta capacidad está asociada a tres componentes: las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y las relaciones entre ambas (Pérez, 2011).

Se identifican tres etapas que históricamente han influido en la configuración socioespacial, como parte de la acción del Estado Mexicano, ya sea por la aplicación de estrategias o por su no aplicación.

❖ Estado benefactor (1910-1980) ❖ Estado neoliberal (1980-2000) ❖ Crisis del Estado (2000-2012)

El Estado benefactor no siguió una trayectoria continua en la adopción de programas públicos, debido principalmente a las prioridades económicas y la atención a la marginación social. Es producto de la formación del Estado postindependiente y, posteriormente, de la consolidación y transformación del Estado, nacido de la revolución de 1910. Durante este periodo, si bien se incorporó en la agenda gubernamental el bienestar social, se conformó un sistema fragmentado, inequitativo e incompleto, porque ha excluido a buena parte de la población rural priorizando a la urbana, donde se han concentrado las infraestructuras y los equipamientos, siendo factores relevantes en la creciente migración del campo a la ciudad (Iracheta, 2010).

Por ello, Venancio e Iracheta (2015) citando a Castells (2004) señalan que hablar del Estado implica reconocer que el aparato político-jurídico ha estructurado parcialmente las zonas metropolitanas.

Las dificultades del Estado benefactor se han debido a los intereses dispares de la política social y al afán de atender los problemas de la educación, salud, vivienda y lucha contra la pobreza, con una mínima coordinación y concertación, y sin visión urbanística y regional, lo que ha evidenciado las debilidades e inconsistencias institucionales de planificación y gestión.

La etapa del Estado neoliberal (1980-2000), se ha caracterizado por impulsar el mercado, privatizar el patrimonio público y reducir el papel del gobierno en el desarrollo nacional como las nuevas formas de hacer política, reproduciendo sus contradicciones, transformándose de un Estado obeso y participativo en otro delgado y privatizador; creando los escenarios políticos, económicos y jurídicos para que los empresarios planifiquen y gestionen las condiciones favorables para el desarrollo metropolitano.

La fragmentación administrativa de la zona metropolitana y el desarticulado marco jurídico, inmersos en un contexto donde el Estado es ausente, producen un escenario donde la autoridad federal, estatal, municipal y los actores sociales, no acuerdan el desarrollo metropolitano (Ziccardi, 2017).

Algo semejante ocurre con Theodoore, Peck y Brenner (2009), citados en Iracheta (2020:66), quienes sostienen que la ideología neoliberal se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y “no regulados”, que no se encuentran sometidos a injerencias estatales, ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo económico. En materia metropolitana, el papel del neoliberalismo se orienta a la “privatización” de la planificación, es decir, “el mercado planifica” (García, 2001:88).

Por el contrario, la crisis del Estado (2000-2012), supone la ausencia de una figura responsable de planificar y gestionar el desarrollo metropolitano. Sin embargo, el Estado no es el único con la capacidad de transformar a la zona metropolitana, la sociedad civil ha incrementado su papel en los procesos sociopolíticos y urbanos, con lo que se evidencia la necesidad de cambiar el papel del gobierno como único actor con incidencia territorial

El Estado ha delegado la decisión del desarrollo metropolitano a los inversionistas, donde su papel de decisor se ha reducido a promotor, situación que pone a los instrumentos de planificación como requisito político para gestionar recursos. Si bien, se ha avanzado en la conformación de comisiones metropolitanas para problemas específicos, sus acciones no han logrado los efectos esperados y esto se constata con las acciones fragmentadas y descoordinadas de los actores metropolitanos, en los sectores de comunicaciones y transporte, agua potable y tratamiento de los residuos sólidos (Iracheta, 2016).

Los temas críticos de la zona metropolitana son abordados de manera parcial, según la importancia del tema en la agenda gubernamental y, como respuesta a ello, la sociedad civil con base en sus capacidades organizacionales trata de incidir en temas urbanos y ambientales desde lo local. Teniendo en cuenta que, el poder del Estado y los inversionistas han permitido centrar el desarrollo territorial en grandes obras públicas que no están orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, sino a garantizar la competitividad económica de los municipios centrales sobre los municipios periféricos.

De esta forma, la falta de coordinación entre los actores metropolitanos está sujeta a los intereses privados, respaldados por el Estado, con una marcada exclusión de la sociedad civil en las decisiones sobre los proyectos metropolitanos (Venancio, 2016).

En vista de que el Estado se ha enfocado en mejorar la competitividad económica, por encima desarrollo sostenible, hace evidente la mercantilización de los territorios (suelo, agua y recursos forestales), baste como muestra los proyectos de infraestructura vial con acceso restringido, su intención es la conectividad entre áreas urbanas, el traslado de mercancías, mejorar el flujo vial, entre otras. Con todas estas razones el Estado no termina de convencer a la ciudadanía, pues abandona el concepto de lo “público y de lo comunitario”, con proyectos de infraestructura vial del cual no toda la población tiene acceso, en donde los mercados determinan la ocupación y explotación de los recursos naturales en los territorios, los patrones socioespaciales de las ciudades. Por esta razón, la acción de Estado debe tener una visión social y ambiental que permita por un lado mejorar la calidad de vida de sus habitantes y por otro acercarnos modelos de ciudades más justas y ordenadas (Iracheta, 2020:64).

1.9.- Instituciones políticas sobre lo metropolitano en México

En un contexto de marginación, pobreza, centralización del Estado y descoordinación de los actores metropolitanos, en el país se dificulta la planificación y gestión metropolitana. De ahí que la evolución de los problemas mencionados implica replantear las funciones del Estado. No se trata de eliminar atribuciones al mismo, sino de fortalecer mecanismos institucionales que permitan la participación de actores distintos al gobierno, para contribuir a que se logren programas y proyectos metropolitanos de forma concertada, dejando atrás un discurso político difuso (Venancio & Iracheta, 2015).

Siguiendo con la perspectiva antes mencionada, la gobernanza es una brecha que no limita las atribuciones del Estado, sino que fortalece las redes de coordinación entre los actores, aprovechando los nodos de poder localizados en el territorio, sin embargo, con la coordinación intermunicipal se replantea la formulación de políticas metropolitanas para encaminar un proceso de planificación y gestión ampliamente concertado y con acciones de largo plazo.

Iracheta (2009) analiza, la necesidad de articular iniciativas y acciones conjuntas desde la política, la sociedad, y el gobierno que atiendan el fenómeno metropolitano, lo cual requiere:

- Una visión, metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza;
- Se requiere estructuras político- técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos;
- Es necesaria una planeación-acción a largo plazo e integrada.

Más aún, se deben formular arreglos institucionales que incorporen la dimensión territorial teniendo en cuenta que el gobierno no es el único actor, por lo que debe reconocer la participación de los actores sociales en la formulación de programas y proyectos metropolitanos, que impulsen la gobernanza metropolitana desde los mecanismos institucionales descentralizados, así como propiciar las condiciones jurídicas e instrumentales para generar un desarrollo metropolitano democrático y sustentable. Para lograr lo anterior, los elementos centrales radican en la responsabilidad del Estado como rector del desarrollo integral y sustentable, para lo cual es necesario reconocer el papel que deben cumplir cada uno de los ámbitos gubernamentales (Iracheta, 2016:40).

En este entendido, se reconocen arreglos instituciones⁶ que priorizan la formación de estructuras de gobernanza, en la que los gobiernos locales y en ocasiones las entidades estatales o federales participan en el intercambio de información y en la construcción de consensos. Por otra parte, hay arreglos que generan un alto grado de arquitectura institucional, pero no producen estructuras de gobernanza metropolitana. Estas estructuras definen reglas claras para la toma de decisiones para las políticas públicas y el uso de fondos, sin embargo, no buscan ni facilitan la participación activa de la sociedad civil (Ramírez, 2016).

Dicho de otro modo, se plantea que la gobernanza de base territorial sea el medio por el cual los mecanismos institucionales estén consensuados y articulados por actores plurales preferentemente por la sociedad civil, cuyo fin sea la gestión de estrategias integrativas, a través de una buena coordinación intermunicipal (Pascual, 2016).

1.10.- Planificación y gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial

En México, la planificación y la gestión se conciben frecuentemente como dos tareas desvinculadas entre sí, en el caso de la planificación, con frecuencia sólo se considera útil para llenar un expediente político-administrativo y para beneficiarse de inversiones federales inmediatas o, en el caso de la gestión, para incrementar de inmediato la recaudación fiscal mediante la aplicación de derechos en el otorgamiento de permisos que comúnmente se dejan de lado el mejorar la calidad de vida de la población (García, 2001).

Dicho lo anterior, Iracheta (2009), menciona que la planificación territorial es la intervención de lo político, en el proceso de configuración socioespacial, resultado de la relación compleja entre sociedad y el gobierno. Por lo cual la planificación requiere de las siguientes características:

- Que parta de acuerdos sociopolíticos entre actores.
- Que se enfoque centralmente a la ejecución y no sólo a la elaboración de planes.
- Que se oriente a largo plazo y con una mayor presencia y participación de todos los actores involucrados.

⁶ En general, se hace referencia al asociacionismo municipal con la participación directa de sus presidentes municipales y regidores, los acuerdos municipales están formulados de manera que se siga reteniendo su autonomía, pero, que permita coordinar o unir esfuerzos a favor de objetivos muy específicos. La otra parte de los arreglos institucionales podría ser el Fondo Metropolitano, ya que de acuerdo a las reglas de operación el gobierno estatal puede o no integrar a los municipios en el organismo de dicho fondo, lo que sugiere menor participación de las autoridades locales. En el caso del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca, tiene una gran estructura, sin embargo, sigue imperando la falta de interés en la cooperación municipal.

Así mismo, la gestión estratégica es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores metropolitanos, es decir, es la capacidad de sumar a los actores sociales con mayor poder de transformar la zona metropolitana y definir una estrategia compartida. Pero lo más importante, que se compartan los criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades para lograr la gestión estratégica, mediante proyectos motores o estructurales (Pascual, 2011).

La planificación y la gestión deben ser coordinadas y deben responder a la metropolización, para que el resultado sea conseguir una estrategia clara de acción como compromiso alejado de la burocracia y sustentado en la coordinación metropolitana, la cual facilite lo siguiente: a) adoptar el proyecto de la zona metropolitana mediante la disposición colectiva de los actores metropolitanos, b) actuar colectivamente ante la estrategia territorial de la zona metropolitana, c) aclarar la visión del proyecto metropolitano, d) legitimar la figura organizacional promotora de la coordinación metropolitana y e) practicar el respeto, la confianza y la reciprocidad entre los actores en la red (Venancio, 2016:71). Sobre todo, implica un proyecto estratégico consensual y participativo de largo plazo, resultado del dialogo entre el gobierno, la sociedad y los inversionistas, que en verdad responda a las necesidades de la zona metropolitana.

Actualmente, en las zonas metropolitanas latinoamericanas persiste la problemática de una configuración política institucional y socioeconómica, caracterizada por un gobierno centralizado, con estructuras intermunicipales jerárquicas y con una descoordinación entre los actores metropolitanos (Iracheta, 2009; 2020).

Para que un programa de infraestructuras tenga éxito se necesita una planificación y gestión estratégica adecuada, atendiendo a desafíos que rodean a la realidad metropolitana. Estos desafíos pueden abordarse a través de la gobernanza para garantizar la gobernabilidad de las metrópolis (Bassols, 2011).

Para ello se requiere, determinar los componentes, necesidades y contrapartidas fundamentales, así como definir los criterios de priorización que garanticen la creación de proyectos estratégicos en las metrópolis (OCDE, 2016).

Cuadro 2: Los desafíos de la gobernanza en la Infraestructura

Área principal	Impacto en las políticas de la Infraestructura
<i>Planificación y visión estratégica para el desarrollo de la infraestructura</i>	Planificación insuficiente y ausencia de una visión estratégica resulta en la toma de decisiones cortoplacistas e inadecuada en los proyectos de infraestructura.
<i>Involucramiento de las partes afectadas</i>	Falta de un diálogo sobre el desarrollo de la infraestructura con sus usuarios finales, sociedad civil y el sector privado afectando negativamente la calidad de la planificación e implementación de los proyectos.
<i>Coordinación de los actores a distintos niveles de Gobierno</i>	La falta de coordinación entre numerosos actores sectoriales y de distintos niveles de Estado resulta en el fracaso de los proyectos económicamente viables o socialmente justificados.
<i>Capacidad técnica del sector privado</i>	A lo largo del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura cambia la naturaleza de las capacidades técnicas requeridas para su planificación, implementación o evaluación, haciendo indispensable la adquisición de nuevas capacidades o habilidades técnicas institucionales.
<i>Los flujos y fuentes de recursos financieros</i>	Independiente de su fuente de financiamiento (público, privado o mixto), los proyectos de infraestructura requieren importantes compromisos con respecto a los flujos financieros o regulación o de tarifas que llevan a la incertidumbre a largo plazo y que son difíciles de garantizar.
<i>Impacto del marco institucional o regulador existente</i>	Los sistemas existentes a través de las decisiones del pasado permiten sesgos importantes, así como una inestabilidad en el marco institucional.
<i>Vulnerabilidad a la corrupción</i>	Por los montos involucrados, varios tipos de incertidumbres que implican los proyectos de infraestructura y procesos complejos, presentan una vulnerabilidad a los riesgos de corrupción.
<i>Impacto de los ciclos económicos y políticos</i>	Las decisiones en materia de infraestructura y su implementación son muy sensibles a los ciclos políticos y económicos con eventos a cambios económicos o alternancia política, que impactan directamente el sector.
<i>Gestión de riesgo entre el sector público y privado</i>	La distribución de riesgos en el financiamiento y operación de los proyectos de infraestructura es un proceso complejo que requiere una consideración cautelosa y honesta de los orígenes de riesgo y las responsabilidades a cada una de las partes interesadas. Una asignación adecuada de los riesgos resulta en desincentivos para la participación privada y oportunidades perdidas para el desarrollo de infraestructura.
Fuente: En base OCDE (2016) y Pascual (2011).	

Los proyectos estratégicos deben ser resilientes, capaces de adaptarse a nuevas circunstancias y estar orientados a perdurar en el futuro. Y sobre todo estar articulados con los objetivos de planes y programas para la planificación y gestión del territorio (ver cuadro 2) (OCDE, 2016).

La falta de un proceso de consulta bien gestionado puede hacer que hasta los mejores proyectos fracasen, pese a que la mayoría de las inversiones públicas se realizan a nivel subnacional, por consecuente la coordinación entre los distintos niveles de gobierno resulta difícil. Esta situación aumenta el riesgo de despilfarro de recursos y de una integración deficiente de los servicios (Pérez, 2001:97).

Particularizando, los proyectos de infraestructura vial cada vez son más comunes en el territorio, pues parten de estrategias de movilidad por parte de los gobiernos en el intento de mitigar los problemas de congestión vial, aglomeración urbana, contaminación, transporte de mercancías. Más aún se restringe el acceso a las vías para evitar la expansión urbana a través de asentamientos irregulares alrededor de estas (Bull, 2003).

Dicho lo anterior, los proyectos de infraestructura vial deben partir de programas e instrumentos que realmente atiendan e integren las necesidades de la ciudadanía, sobre todo que mejore la movilidad intermunicipal, que sean sostenibles y de largo plazo.

1.10.1.- Programas e instrumentos

Lo proyectos estratégicos deben estar normados, regulados, y coordinados por el Estado, este debe estar instruido y obligado a cumplir con cada una de las leyes o reglamentos que procuren una buena planificación y gestión del territorio.

Venancio (2016) señala que, la legislación mexicana no considera del todo la prospectiva en la planificación del territorio, su marco normativo pareciera abordar estrategias correctivas, incompletas en el sentido de que no consideran a los múltiples actores, sobre todo no hay claridad en sus competencias intergubernamentales. Esto supone que hace falta abordar más los temas de los grandes proyectos de infraestructura⁷ en la legislación mexicana, pues estos son apenas mencionados de forma general y representa un problema al momento de delegar responsabilidades, es probable que la parcialidad con los que son normados se incline hacia la voluntad política y sólo ayude a dar formalidad a los trámites burocráticos (ver cuadro 3).

⁷ Principalmente lo relacionado con los megaproyectos en México y sus implicaciones (segregación, extractivismo, expropiación, cambios de usos de suelo, mercantilización de los recursos naturales, etc.).

A continuación, se mencionan los planes y programas los cuales proyectan avances para normar el territorio y de las cuales se desprenden las normas o reglas para regular los proyectos estratégicos de infraestructura vial.

Cuadro3: Leyes aplicables a la planificación urbana y metropolitana

Ámbito	Ley o reglamento
<i>Federal</i>	Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos
	Ley de Planeación
	Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
	Reglamento de LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental
	Ley General para la prevención y Gestión Integral de los Residuos y su reglamento
	Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
<i>Estado de México</i>	Constitución política del estado Libre y Soberano de México
	Libro quinto del Código Administrativo del Estado de México
	Ley Organiza Municipal del Estado de México
	Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios
	Ley Organiza de la Administración Pública del Estado de México
	Ley de Protección al Ambiente para el desarrollo Sustentable del Estado de México
	Ley de Vivienda del Estado de México
	Ley de Agua del Estado de México
	Ley de Fomento económico para el Estado de México
Ley de Movilidad del Estado de México	
Fuente: Venancio (2016).	

La evolución de los problemas antes mencionados implica replantear las funciones del Estado. Insistiendo, en no tratar de eliminar funciones al mismo, sino de fortalecer mecanismos institucionales que permitan la participación de los actores distintos al gobierno para contribuir a que el Estado logre los programas y proyectos.

Estas leyes o normas que regulan el territorio en ocasiones son desarticuladas por la alternancia política, que limita o proyecta dependiendo del interés del Estado las leyes para planificar las metrópolis, hay que recalcar que los problemas metropolitanos seguirán creciendo conforme los gobiernos no retomen una postura que los permita ponderar y sobre todo ofrecer soluciones a los problemas ambientales y socio territoriales que rodean al fenómeno metropolitano (Venancio y Iracheta, 2015).

En cuanto a los instrumentos para la gestión de proyectos estratégicos se coincide con Venancio e Iracheta (2015), en que existe un sistema de planificación territorial regulado a nivel federal y estatal que, teóricamente, debería conducir a una estrategia coordinada para desarrollar la zona metropolitana, sin embargo, la planificación y la gestión no solo adolece de debilidades en su normatividad e instrumentación, sino que ni siquiera está relacionada con otras dimensiones como la economía, social y ambiental (ver cuadro 4) (Iracheta, 2009; Venancio, 2016).

Cuadro 4: Instrumentos aplicables a la planificación urbana y la gobernanza

Federales	Estado de México
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013- 2018 	Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023
<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 	Plan Estatal de Desarrollo Urbano en consulta para el 2020
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial 2019 – 2024 	Programa Sectorial 2017-2023 <ul style="list-style-type: none"> Pilar Territorial Pilar Económico Social Programa Transversal
<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Infraestructura Carretera 2018-2024 	Programa Regional XVII Toluca 2017-2023
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial 2019 	Plan Parcial de la Zona de Influencia del Tren Interurbano en consulta.
<ul style="list-style-type: none"> Programa Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros 2019 	Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México
<ul style="list-style-type: none"> Programa para Regularizar Asentamientos Humanos 2019 	Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable 2019 	Código para la Biodiversidad del Estado de México

Fuente: en base a Venancio (2016).

En nuestro caso la autopista TN, se desprende del Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013- 2018 del gobierno federal, cuyo marco de actuación se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Este programa tiene como objetivos: promover un desarrollo regional equilibrado; desarrollar una conectividad logística que disminuya los costos de transporte, mejore la seguridad y detone actividades de valor agregado; y aumente la calidad de vida de los mexicanos con infraestructura de transporte, logística y comunicaciones rápidas, seguras y a menor costo.

De esta manera, los proyectos estratégicos en México se formulan y se financian por el gobierno federal, mediante un Fondo Metropolitano cuyos recursos se transfieren a las entidades federativas en donde se encuentran las zonas metropolitanas, para cumplir con los programas ya preestablecidos (Ramírez, 2016).

1.10.2.- Fondos de Financiamiento

Una vez referido el papel del estado sobre fenómeno metropolitano y sobre todo, la necesidad de planificar y gestionar las más de 74 zonas metropolitanas en México con proyectos del tal magnitud, se crean fondos nacionales para la ejecución proyectos en las metrópolis, que respondan a la tendencia acelerada de concentrar cada vez más población y actividad económica en zonas metropolitanas.

El financiamiento de una metrópoli es probablemente uno de los temas más complejos y menos estudiados en nuestro país, del que dependen las posibilidades reales de su desarrollo integrado.

El tema financiero y fiscal en la realidad urbana mexicana no ha permitido que las metrópolis cuenten con recursos organizados que adapten a las nuevas situaciones que enfrentan.

Para entender la incongruencia que hay entre la organización financiera y fiscal y las metrópolis hay que caracterizarla a partir de dos dimensiones:

1. Las jurisdicciones formales que participan en la vida de una metrópoli, que a su vez reflejan una rigidez financiera y fiscal y que producen una inequidad horizontal;
2. Inequidad vertical, es decir, sobre la correspondencia entre las atribuciones y necesidades de gasto de cada nivel de gobierno que incide en la metrópoli y los recursos, naturaleza y suficiencia de estos para atenderlas”.

Mientras que la primera proviene de la multiplicidad de jurisdicciones que integran una metrópoli, así como de su creciente especialización, polarización y disparidad fiscal, la segunda, es el producto de las formas y estrategias que coordinan las inversiones y la concentración de servicios en unas demarcaciones de la metrópoli, provocando una diferenciación profunda con otras.

Adicionalmente, esta inequidad vertical procede de la distribución obsoleta de responsabilidades y recursos, concentrando presupuestos en el gobierno federal y muy pocos recursos en los municipales (Iracheta, 2010).

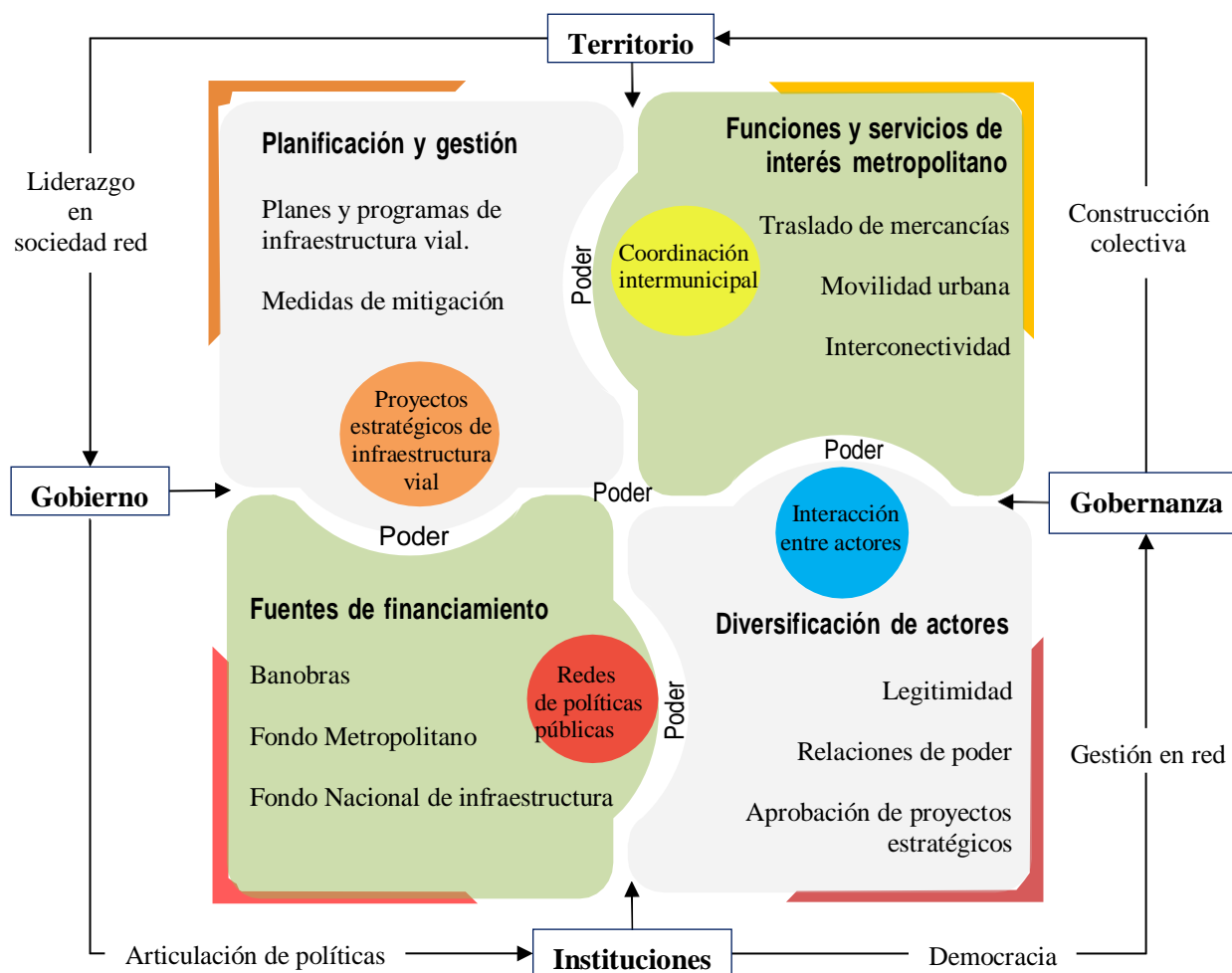
La inversión en infraestructuras es compleja: el camino desde la concepción del proyecto hasta la construcción y explotación de la infraestructura es largo y está plagado de obstáculos y dificultades. Una de las principales razones por las que, con frecuencia, los proyectos de infraestructura no cumplen con el calendario y el presupuesto establecidos ni con los objetivos previstos sobre el suministro de servicios, es una gobernanza deficiente.

En este sentido los gobiernos deben garantizar que los proyectos de infraestructura sean asequibles y que el monto total de inversiones sea sostenible. El activo tiene que ofrecer una buena relación coste-prestación (OCDE, 2016).

Los recursos de los Fondos Metropolitanos o Nacionales se destinan a programas y proyectos estratégicos; que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas. Así como la articulación entre programas y proyectos de infraestructura o a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán guardar congruencia con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes (DOF, 2019).

Para recibir recursos del Fondo Metropolitano los municipios deben presentar proyectos ante los órganos de decisión integrados por funcionarios estatales. Estos funcionarios de diversos organismos se encargan de aprobar y priorizar, mediante un complejo proceso administrativo, las propuestas de los municipios. En primer lugar, el consejo para el desarrollo Metropolitano (CDM) es quien recibe las propuestas y sobre todo verifica la alineación y confluencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo urbano de los estados y municipios que conforman la zona metropolitana, también revisa el cumplimiento de las reglas de operación que tengan un impacto metropolitano (Ramírez, 2016).

Esquema 1: Proyectos estratégicos de infraestructura vial y gobernanza



Fuente: Elaboración propia con base en Venancio 2016.

Se infiere de las perspectivas aquí enmarcadas, que la planificación y gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial, se encuentran regulados por el nivel federal y estatal, además, presentan debilidades en su normatividad e instrumentación e incluso desconocen la multiplicidad de actores para resolución de problemas de la población, desaprovechándose el valor del recurso social (ver esquema 1) (Iracheta, 2020; Venancio, 2016).

A manera de conclusión de este apartado, se enfatiza que la gobernanza a través de sus elementos estructurales permite la formulación de programas y proyectos compartidos mediante la gestión en red, dejando de lado la planificación tradicional con enfoque espacial, y sobretodo que permitan fortalecer los arreglos institucionales para mejorar la coordinación de los actores en la gestión de infraestructura vial pues se espera que sean de largo plazo y ambientalmente sostenibles.

Aún más se utilizan las redes gobernanza como herramienta de análisis para fortalecer la evidencia empírica, sobre todo para fortalecer la descripción en el presente caso de estudio.

Capítulo 2.

Experiencias de gobierno – gobernanza en la gestión de infraestructura vial privada

En el desarrollo de este capítulo se describen experiencias de gestión de infraestructura vial de nivel regional, resaltando el alcance de las buenas prácticas de gobernanza y las dificultades para lograr una coordinación metropolitana. El objetivo de este capítulo es señalar el papel de la gobernanza en el proceso de planificación en grandes áreas urbanas en especial la ZMT, para lograr una visión integrada que atienda los problemas territoriales ambientales.

2.1.- Modelos de gobernabilidad – gobernanza

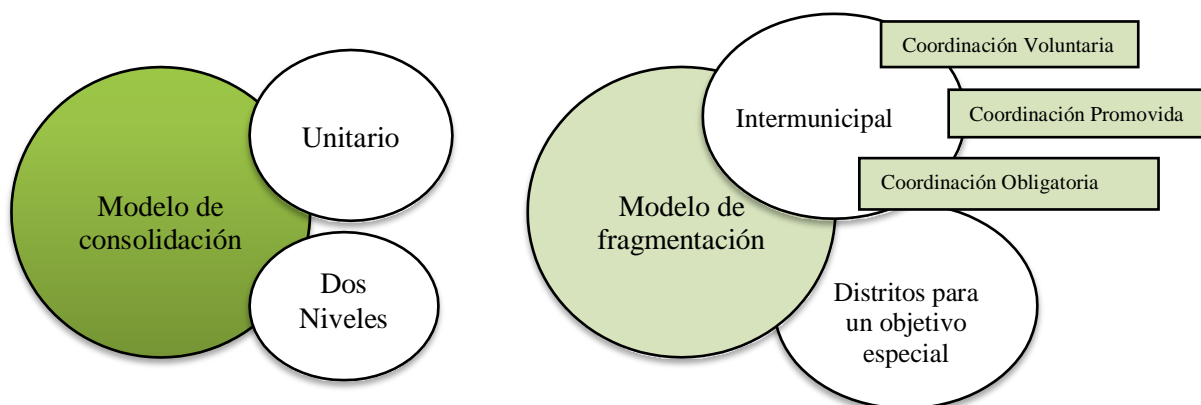
Actualmente, algunos de los países pertenecientes a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE han creado mecanismos específicos para organizar las responsabilidades de su gobierno y administración entre diferentes autoridades en las zonas metropolitanas, son cuatro los arreglos institucionales metropolitanos observados por esta institución.

La coordinación informal o ligera este arreglo corresponde a 52% de las metrópolis de la OCDE que cuentan con un organismo metropolitano; a su vez, las autoridades intermunicipales: se aplican en 24% de los casos; en cambio, las autoridades supramunicipales: 16%; y finalmente, estatus especial relativo a ciudades metropolitanas: 8%. Esta diversidad confirma que cada metrópoli es un caso especial para entender el fenómeno metropolitano teniendo en cuenta: que se requiere de una visión metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza; se requiere estructuras político-técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos, y es necesaria una planeación – acción de largo plazo e integrada (Iracheta, 2016).

2.1.1.- Modelos de gestión metropolitana

En el mundo, en las principales ciudades también se ha tratado el fenómeno metropolitano, el cual no les fue, ni les ha sido ajeno, sin embargo, el contexto sociodemográfico, institucional, cultural y político son algunas de las variables que requieren de estrategias específicas que promuevan el desarrollo de la metrópolis.

Figura 2: Modelos de Gestión Metropolitana



Fuente: Guzmán (2019) con base en Venancio (2016).

2.1.1.1.- Experiencias con gobierno metropolitano

El modelo de consolidación está conformado por un gobierno metropolitano donde se destina parte del fondo público para el desarrollo de la metrópolis sin que se distribuya en los demás ámbitos de gobierno como es el caso de México (Federal, Estatal y Municipios). Del modelo de fragmentación se puede sintetizar a que los diferentes ámbitos de gobierno para no perder su autonomía trabajan coordinadamente para lograr la gestión de proyectos (Venancio, 2016).

2.1.1.1.1.- Un Nivel:

Toronto

La experiencia de Toronto como la describen Rodríguez y Oviedo (2001), presenta diversas transformaciones que repercuten en la conformación de un gobierno metropolitano con un sistema de gestión a base de la participación activa de la ciudadanía:

- A partir de 1953 la municipalidad de Toronto Metropolitano (Metro Toronto) fue creada por el Gobierno Provincial de Ontario, con el objetivo de hacerse cargo de los problemas de deficiencia de los servicios sociales y de la falta de coordinación en el proceso de extensión física y territorial de la ciudad. La decisión que se tomó en ese entonces fue no forzar la anexión de los suburbios,

por lo que finalmente se crearon dos niveles de gobiernos combinados: la ciudad y 12 municipalidades suburbanas, que luego se reduciría a seis.

- Metro Toronto fue gobernado por un Consejo Electo constituido miembros de los seis gobiernos locales. Contaba con 2.3 millones de habitantes y presentaba un crecimiento extensivo, con suburbios que incluso se extendían fuera del área funcional de la metrópolis. Sin embargo, los bordes de la metrópolis no fueron modificados para extender el área funcional de gobierno.
- A mediados de los 80, era obvio que el sistema de gobierno local de la Greater Toronto Area (GTA) requería de cambios. Desde entonces se han producido diversos informes y estudios destinados a recomendar un modelo de gobierno local para todo la GTA.
- En 1997 el Gobierno Provincial⁸ tomó la decisión de terminar con los dos niveles de gobierno, lo que implicó la supresión de los seis municipios de Metro Toronto, quedando sólo el gobierno metropolitano en esa área. La transformación generada trajo, como era de esperar muchos problemas. Fue efectuada en contra de los deseos de todos los consejos locales. El caso fue llevado a la justicia por un movimiento de ciudadanos por la democracia local.
- En 1998 se creó la Ciudad de Toronto. La Región Metropolitana de Toronto está compuesta de la Ciudad de Toronto y Cuatro subregiones metropolitanas: Halton, Peel, York y Durham.

Es claro que implicó una reorganización de las instituciones gubernamentales ante la compleja configuración urbana, aspecto que contribuye a la coordinación y provisión de servicios públicos.

En consecuencia, su experiencia en la gestión de servicios públicos en la ciudad de Toronto se basa en el sistema de gobernanza integrado por un:

Consejo Municipal: El cuerpo legislativo de la ciudad, tiene el deber de encontrar consenso mientras equilibra las consideraciones locales y de toda la ciudad. Está compuesto por un alcalde y concejales.

El papel del Consejo es:

- representar al público y considerar el bienestar y los intereses de la Ciudad;
- desarrollar y evaluar las políticas y programas de la Ciudad;
- determinar qué servicios brinda la Ciudad;
- asegurar que las políticas, prácticas y procedimientos administrativos y las políticas de control estén en su lugar para implementar las decisiones del Consejo;

⁸ La Constitución Canadiense otorga a las provincias un control exclusivo sobre los municipios, incluidas las normas que los gobiernan.

- asegurar la responsabilidad y transparencia de las operaciones de la Ciudad, incluidas las actividades de la alta dirección;
- mantener la integridad financiera de la Ciudad; y
- Llevar a cabo las funciones del Consejo según la Ley de la Ciudad de Toronto⁹ o cualquier otra ley.

Servicio público: brinda asesoramiento profesional e implementa las decisiones del Consejo de acuerdo con la política, las normas y los principios de un servicio público eficaz de la Ciudad.

El público: juega un papel esencial para garantizar la eficacia de la toma de decisiones al:

- proporcionar información y comentarios sobre servicios, informes y políticas;
- asociarse con la ciudad para entregar programas;
- dar a conocer sus ideas y recomendaciones de mejora a través de protestas, diputaciones, votaciones, participación en reuniones públicas, encuestas, órganos consultivos (Toronto, s.f.).

Lo más sobresaliente de este caso fue el proceso que comenzó con un marco interconstitucional, para absorber a la multiplicidad de distritos, y culminar en programas y proyectos gestionados a partir de la interacción de múltiples actores para mejorar la movilidad y controlar el crecimiento de la metrópolis.

Particularmente, la autopista Gardiner Expressway es un antecedente de gestión de infraestructura vial en un contexto de deficiencias sociales y de la falta de coordinación en el proceso de extensión física y territorial de la ciudad. Por el contrario su construcción fue ejemplo de coordinación de las municipalidades. Se comenzó en 1956 y se completó en 1965 lleva el nombre del primer presidente del antiguo Consejo Metropolitano de Toronto.

Su deterioro requiere de innovadoras estrategias de restauración, por su importancia como arteria principal de la ciudad. A través del Plan Estratégico Corporativo como instrumento que permite el desarrollo integral y sustentable de la Ciudad a base del sistema de gobernanza, permite minimizar costes, logra la aprobación del público y la preservación del ambiente (Toronto, s.f.).

⁹ Ley de la Ciudad de Toronto de 2006, otorga a la Ciudad poderes para brindar servicios a sus residentes, administrar sus finanzas y establecer funciones de rendición de cuentas para la Ciudad.

2.1.1.1.2.- Dos niveles:

Se caracteriza por la relación entre el gobierno metropolitano y los gobiernos municipales para su financiamiento y funcionamiento. El conjunto de relaciones tiene legitimidad política directa, autonomía financiera, territorio jurisdiccional semejante al territorio funcional de la zona metropolitana, competencias determinadas por diferentes niveles de gobierno (superiores o inferiores) y personal adecuado para decidir sobre la pertinencia de políticas (Venancio, 2016).

Es decir, las políticas territoriales se encuentran constituidas y legitimadas por los diferentes órganos de gobierno, para fomentar el crecimiento de todas las unidades territoriales que en suma conforman una zona metropolitana, reduciendo las desigualdades entre ellas especialmente en cuanto a oportunidades de desarrollo de infraestructura.

Londres

Gran Bretaña fue el primer país en introducir gobierno metropolitano en 1889. Su sistema de gobierno es monárquico con sede en Londres, pero con tres administraciones nacionales descentralizadas en Edimburgo, Cardiff y Belfast, las capitales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte respectivamente; Inglaterra conserva una división político-administrativa que se compone de Regiones, Condados no Metropolitanos, Distritos Metropolitanos y Distritos no Metropolitanos.

Londres es una de las metrópolis más visitadas y por supuesto también sufrió grandes transformaciones para lograr la gestión territorial.

En este sentido, la conformación de Greater London Authority (GLA) como organismo administrativo que representa la autoridad metropolitana, con poderes que abarcan una variedad de áreas políticas y que promueve la participación ciudadana se apoya en cuatro órganos ejecutivos;

1. Agencia de Desarrollo de Londres
2. Agencia de Transporte para Londres; responsable de planificar la infraestructura y servicios de transporte en la ciudad.
3. Oficina del alcalde para la policía y el delito
4. Agencia del servicio de Bomberos y Planificación para Emergencias

El GLA su transformación precedió múltiples acontecimientos:

- Fue resultado del modelo “counties” su transformación comenzó en 1963 a partir de la entrada en vigor de la Government Act, la experiencia duró 10 años y se extendió hacia otras ciudades inglesas.
- Sin embargo, en 1985 la nueva Local Government Act ¹⁰ fragmentó el antiguo Greater London Council el poder local en Londres lo que provocó disputas.
- En 1999 renace la idea de los gobiernos metropolitanos, ahora como Greater London Authority su propuesta fue la creación de una nueva autoridad para el Londres metropolitano, conformada por un Alcalde y una Asamblea, electos directamente y dotados con amplios poderes.
- Desde el año 2000 la GLA como nueva institución de nivel metropolitano ejerce sobre el mismo territorio de la anterior GLC, sin embargo, ahora presenta una nueva autoridad metropolitana que es diferente en sus niveles (estructural y operacional). Tiene como objetivo principal coordinar las tareas en atención al transporte, economía, seguridad pública, desarrollo urbano y ambiente; a través de proyectos estratégicos (Rodríguez, 2001).

A partir de la ley GLA¹¹ el Plan de Londres¹² como instrumento de gestión proporciona el marco institucional para abordar los problemas clave de planificación que enfrenta Londres, se basa en el concepto del “Buen Crecimiento”: el cual deberá ser social y económicamente inclusivo y ambientalmente sostenible. En este sentido, el plan considera como una prioridad de infraestructura estratégica una nueva autopista que enlace Oxford – Cambridge dicha gestión de basa en la política de infraestructura verde relacionada con los objetivos del Plan Londres para la planificación de GLA.

La experiencia de Londres muestra la importancia de un liderazgo político para asegurar una gestión metropolitana exitosa; además de crear a una autoridad metropolitana con capacidad para gestionar a otros organismos gubernamentales que realizan o proveen servicios específicos para la metrópoli. (London, s.f.).

Referente a la gobernanza territorial, una de las principales aportaciones que se observan en este caso, es que se logran establecer canales de comunicación y coordinación entre los diferentes actores que participan en el sistema de gestión, logrando mejorar las capacidades de retroalimentación y desarrollo

¹⁰ Esta ley del gobierno local promueve que el poder local en Londres es representado por villas ante el problema de competencias de los ámbitos menores para tratar temas de planificación, transporte público, etc.

¹¹ Detalla la estructura de gubernamental de GLA en cuanto a planeación y funciones ambientales se promulgo en 2007.

¹² Se publicó en mayo de 2021, sustituyendo al Plan de Londres 2004-2016.

institucional. Sin embargo, es claro que sus políticas de infraestructura vial están enfocadas hacia estrategias sostenibles, permitiendo una mejor movilidad urbana, mediante el uso del transporte público e infraestructura verde.

Barcelona:

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es reconocida por conservar una perspectiva estratégica en materia de gestión, donde la aplicación de un conjunto de relaciones gerenciales ha permitido planificar a la metrópoli a partir de cuatro niveles de administración pública: la Administración General del Estado de España, la Generalidad de Cataluña, la Diputación de Barcelona; y el Ayuntamiento de Barcelona (Venancio, 2016).

De esta manera y en un contexto en el que la ciudadanía se notaba ausente en cuanto a su conexión con el gobierno gerencial que dominó el ayuntamiento hasta mayo de 2015, dio como consecuencia la reestructuración del modo de gobernar. Del mismo modo, Pascual (2016), analiza la nueva gobernanza democrática así como sus actores e instrumentos, hace referencia al Acuerdo Ciudadano para una Barcelona inclusiva (ACBI)¹³, su finalidad es la promoción de la cooperación y de la articulación de redes de acción para avanzar en la construcción plural y democrática de la inclusión social.

El gobierno del Acuerdo radica en tres órganos directivos:

- La asamblea: está integrada por entidades, instituciones, universidades, sindicatos, patronales y empresas que han firmado el Acuerdo;
- El consejo de gobernanza: Es el órgano de gobierno ejecutivo y de gestión del Acuerdo, está presidido por el Ayuntamiento de Barcelona y;
- Consejo de acción: se constituye como el brazo operativo del Consejo de Gobernanza para garantizar el dinamismo, el buen funcionamiento y el impulso del Acuerdo.

Todos ellos reunidos en la Mesa de Coordinación de Redes, la cual es espacio de encuentro entre los referentes municipales de la redes de acción, las personas representantes de una entidad de cada red y unas dos o tres personas representantes de la comisión de acción del Acuerdo orientado a mejorar la capacidad de relación, interacción y coordinación entre las redes (Barcelona, s.f.).

¹³ ACBI nace en abril de 2006 como un espacio de dialogo, intercambio y compromiso de acción compartida entre el ayuntamiento y redes comunitarias y agentes económicos.

En síntesis, el ACBI no se basa en modelos decisionales (coste-beneficio y de racionalidad limitada), implica una decisión de arriba abajo, fue resultado de una construcción basada en el diálogo y posterior compromiso de los actores implicados, cuyos objetivos fortalecen la capacidad de organización y acción de la ciudad basándose en cuatro dimensiones; que los actores dispongan de una estrategia compartida, que trabajen en redes, que exista una ciudadanía más activa y socialmente comprometida con valores comunes, que fortalezcan la generación de capital social (Pascual, 2016:333).

Ahora bien, en la AMB tiene como función la prestación de los servicios públicos en el área metropolitana de Barcelona a través de la implicación y participación ciudadanas y de la interlocución con los agentes económicos y sociales. La administración metropolitana también da soporte a la gestión de los ayuntamientos que forman parte de ella.

Sus proyectos y estrategias parten del Plan Director Urbanístico (PDU)¹⁴ es el instrumento que ordena el territorio metropolitano, con un modelo de desarrollo urbanístico que integre la diversidad actual en un proyecto común, ecológicamente sostenible, económicamente eficiente y socialmente cohesionado. Este pretende una movilidad de escala humana que sea sostenible para las personas y el territorio, que cohesionen y vertebrar el área metropolitana y que sea eficiente y maximice los flujos de personas y no de vehículos. En pocas palabras, plantea una gobernanza flexible que permita adaptarse a las diferentes necesidades en el ámbito territorial adecuado y con los instrumentos pertinentes (AMB, s.f.).

El AMB es un importante referente de gestión de infraestructura vial, ya que sus políticas van encaminadas a una “movilidad sostenible con las personas y el territorio, que cohesionen y vertebrar el área metropolitana y que sea eficiente”, esto la ha llevado a “repensar” la infraestructura vial. A su vez, el PDU plantea el concepto de infraestructura viaria combinada, el cual, trata de asociar un corredor metropolitano¹⁵ a las avenidas metropolitanas y a los conectores¹⁶. Estas vías combinadas deben procurar la calidad urbana, buen encaje territorial y sobre todo preservar los espacios abiertos. Es evidente, la labor del AMB para lograr sus políticas de movilidad y de infraestructura vial.

¹⁴ PDU parte del Plan General Metropolitano y propone consolidar una red de infraestructuras que restaure la conectividad ecológica y que recupere la habitabilidad del espacio viario para el uso ciudadano.

¹⁵ Está formado por infraestructura segregada (autopistas).

¹⁶ Vías que ayudan a distribuir flujos en el territorio.

2.1.1.2.-Experiencias sin gobierno metropolitano

Como ya se había mencionado el modelo de fragmentación corresponde a una descoordinación de los municipios metropolitanos, algunos de los cuales presentan dificultades para coordinarse por su falta de capacidad administrativa o limitada capacidad técnica. Sin embargo, también hay casos de coordinación por un objetivo especial que es cuando los municipios metropolitanos se coordinan y proveen servicios en beneficio mutuo. A continuación, se presentan algunos casos:

2.1.1.2.1.- Coordinación voluntaria

La coordinación voluntaria consiste en la existencia de un proyecto de ámbito local fundamentado en la cooperación entre los actores metropolitanos y en la mayoría de los casos entre las unidades de gobierno local existentes en una zona metropolitana, sin ningún estatus institucional permanente. Es decir, la acción colectiva entre los gobiernos locales influye para hacer frente a los problemas metropolitanos (Venancio, 2016; 111).

Río de Janeiro – Brasil

En caso de Río de Janeiro es posible notar que los planes y leyes de diferentes matrices conceptuales se superponen, y al mismo tiempo es difuso detectar la articulación de las diversas iniciativas públicas que son importantes en la intervención del territorio, en sus tres niveles de gobierno: Unión (gobierno nacional), Estados y municipios.

El asociativismo territorial tiene orígenes en la década de 1960. De manera que la autonomía municipal es fundamental en varias disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar sus servicios, hacer sus propias leyes y auto administrarse.

Como parte de sus actividades de gestión a nivel metropolitano, se reconoce que el municipio de Río de Janeiro desarrolla competencias con influencia para el total de la metrópoli en materia de planificación urbana, provisión y mantenimiento de la infraestructura urbana (Grin, 2016).

La expansión urbana con en el resto de los asentamientos humanos propició la creación de Regiones Metropolitanas en 1973, de manera centralizada, al no haber autonomía de los gobiernos sub-nacionales. En retrospectiva el ordenamiento territorial de Río de Janeiro pasa por una fase de profundos cambios urbanísticos, sobre todo en la Región Metropolitana (RMRJ):

- Después de un periodo de decadencia a lo largo de los años 1980 y 1990, se generó un proceso de expansión de las periferias acompañado de serios problemas urbanos y movimientos espontáneos, para luchar por mejores condiciones de vida.
- Se promulga la ley Federal Estatuto de la Ciudad¹⁷ en el año 2001.
- En el año 2003, se creó el Ministerio de las Ciudades como resultado de un proceso participativo, en consecuencia se creó el Consejo Nacional de las Ciudades como órgano consultivo del ministerio.
- En 2007, se lanza el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), supone un conjunto de obras que pretende recuperar parte de la infraestructura destinada a la producción (puertos, ferrocarriles, carreteras, plantas generadoras de energía) y parte de la infraestructura social y de vivienda.

La revisión de Santos y Rossbach (2010), sobre la implementación del Estatuto de la Ciudad ha dejado claro la falta de integridad para un gobierno metropolitano, pues la mayor parte de los planes directores municipales se remiten a la ley municipal. Así que muchos municipios brasileños no han aprobado todavía esas leyes complementarias y muchos han elaborado planes directores genéricos, llenos de buenas intenciones, pero sin efectividad.

Es necesario recalcar que dicho estatuto aún está pendiente, así como su aprobación de leyes complementarias que definen los municipios que conforman la unidad territorial urbana; las funciones públicas de interés común que justifican la creación de la unidad territorial urbana.

Bajo este Estatuto, la gobernanza de las regiones metropolitanas y de las aglomeraciones urbanas debe ser formada por: a) instancia ejecutiva compuesta por representantes del Poder Ejecutivo de las entidades federativas integrantes de las unidades territoriales; b) instancia colegiada de deliberación con representantes de la sociedad civil; c) organización pública con funciones técnicas y de asesoramiento; d) sistema integrado de asignación de recursos y de rendición de cuentas.

Es decir, RMRJ no cuenta con una institución política o administrativa con competencia metropolitana, por otra parte, constitucionalmente se estableció que los estados podrán, mediante leyes complementarias, instituir regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, constituidas por agrupaciones de municipios contiguos. (Venancio, 2016:112).

¹⁷ Facilita el reconocimiento de la cuestión urbana, trata de la gestión democrática de las ciudades para que todos tengan derecho a la vivienda y a la ciudad.

La trayectoria de la cooperación gubernamental por: consorcios públicos y privados, asociaciones de municipios, consejos municipales, coordinaciones o agencias metropolitanas, regiones integradas de desarrollo.

De ahí que la coordinación entre municipios permite atender temas como: la planificación y gestión, así como la provisión y mantenimiento de la infraestructura urbana, medio ambiente y residuos sólidos, a través de entes autónomos, un ejemplo claro es la Empresa Municipal de Urbanización (Rio-Urbe) fundada en agosto de 1986, es uno de los entes autónomos cuya finalidad es la gestión de obras públicas de infraestructura, urbanización, reformas, construcciones, conservación y mantenimiento preventivo de edificios públicos (Guzmán, 2019).

Esto influyó en la creación de objetivos que permitan la buena coordinación entre municipios, algunos de ellos son: a) mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos; b) aumentar el poder de diálogo, de presión y negociación de los municipios; c) gobernanza/aumento de la transparencia de las decisiones públicas; d) aprendizaje e innovación: el consorcio es un medio para generar conexiones entre diferentes cuestiones y servicios, crear redes, compartir recursos y armonizar los servicios de forma horizontal y vertical con otros niveles de gobierno; f) sustentabilidad político-institucional.

Por otra parte, los consorcios en la gestión de infraestructura vial hacen evidente la necesidad de financiación, lo que supone una dependencia hacia el sector privado. Es posible que en las RMRJ el sector privado se encargue de la planificación del territorio ante la falta de institucionalización metropolitana y también de coordinar los proyectos estratégicos de infraestructura vial.

Como dato adicional, Arteris es una de las mayores empresas del sector de concesiones viales en Brasil, con más de 3.200 km gestionados, a través de sus concesionarias (Intervias y ViaPaulista) (Arteris, s.f.).

En definitiva, la experiencia de Rio de Janeiro deja entre ver la importancia de la cooperación voluntaria de los organismos de nivel metropolitano, en donde el Estado es un actor más y no el ente legitimador en la gobernanza del territorio.

2.1.1.2.2.- Coordinación para un objetivo especial

Este tipo de coordinación tiene como objetivo abordar problemas que tengan efectos más allá de los límites municipales. La coordinación para un objetivo especial puede gestionar servicios regionales con efectos significativos. Es decir, esta forma de cooperación entre los municipios para ofrecer servicios locales implica promover las funciones sin una delimitación territorial estricta (Bird y Slack, 2005; Venancio, 2016).

Buenos Aires – Argentina

Argentina es un país federal y tiene tres ámbitos de gobierno: uno global (nacional o federal) y dos territoriales (provincial y municipal).

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se conforma por la conurbación de la ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia del mismo nombre.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) está conformada por la ciudad Autónoma de Buenos Aires y 42 municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires que, aunque no conforman un continuo, tiene entre si una fuerte interdependencia funcional (Rodríguez y Oviedo, 2001).

- En el año 2006 se presentaron los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires¹⁸, cuyos objetivos primarios son: la realización de un análisis estratégico¹⁹ que ayude a entender las grandes tendencias, los desafíos y oportunidades que tenía la RMBA; la elaboración de propuestas operativas, institucionales y de políticas de desarrollo urbano que permitieran poner en marcha los lineamientos y la identificación de posibles escenarios de desarrollo urbano de intervención metropolitana.

Como resultado del análisis, se registraba una infraestructura desactualizada y un sistema de movilidad que a través de la lógica de las autopistas generó islas urbanas y ausencia de una oferta accesible para el hábitat popular. Entre las principales causas figuraba la fragmentación, la expansión urbana y la falta de una planificación integral (Lanfranchi et al., 2018).

El AMBA no tiene un organismo que posibilite acordar los lineamientos políticos e intereses colectivos, quedando limitada su atención por sector. Esta experiencia muestra que es preciso delinear acciones de política pública buscando concretar aspectos específicos (Venancio, 2016).

En suma, es evidente que el AMBA y la RMBA muestran notables dificultades para enfrentar la gobernabilidad metropolitana. Además del análisis anterior, es necesario tener en cuenta que ello también se debe a la falta de protagonismo (metropolitano) del gobierno de la ciudad central. En toda área metropolitana es superior el peso relativo de los procesos sociales y económicos, sin embargo, carece de cualquier tipo de gobernanza metropolitana en sectores frecuentemente coordinados, tales como el desarrollo económico, infraestructura vial, los usos del suelo y la vivienda.

¹⁸ También conocido como Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (LEM).

¹⁹ Este análisis manejó tres ejes o matrices (matriz ambiental, matriz productiva y matriz de crecimiento).

Para simplificar como es el proceso de gestión de infraestructura vial en Buenos Aires se puede inferir que es a través de proyectos estratégicos implementados por el gobierno nacional, por otra parte, el intento de gobernar la metrópolis sigue presente aun cuando en los Lineamientos Estratégicos Región Metropolitana de Buenos Aires (2006:367) se anexe una propuesta de conducción y gestión metropolitana la cual propone un pacto estratégico entre la Nación, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, con el respaldo de los Municipios para la conformación de una Agencia Metropolitana; la creación de un Fondo de Desarrollo Metropolitano; un sistema de gestión basado en nodos estratégicos; entre otras.

En esta propuesta, la cuestión de infraestructura vial requiere de la creación de ámbitos y procedimientos reglados de coordinación, para asegurar una gestión más integrada. Sin embargo, aún en esta propuesta la gestión de autopistas le competen a la Nación.

Para contextualizar, uno de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Territorial (2018:208) es fortalecer la relación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁰ con RMBA, a través de una estructura policéntrica metropolitana, dotándolas de infraestructura y equipamiento. Esta articulación territorial comprende 16 km de nuevos túneles y la construcción de la Autopista Ribereña, que busca mejorar la conexión con la RMBA.

Se infiere que la gestión de infraestructura vial depende de los intereses gubernamentales, de manera que son nulos los esfuerzos sustentados en la democratización y coordinación metropolitana. De ahí que la gobernanza territorial en Buenos Aires carece de un organismo que regule los lineamientos políticos e intereses colectivos.

2.1.1.3.- Experiencia de coordinación metropolitana en México

En México algunos de los principales avances en materia de gestión metropolitana los han proporcionado algunas zonas metropolitanas de manera particular, esto lo han logrado a consecuencia de la resolución de algunos conflictos urbanos, o bien por la reconfiguración de las administraciones locales que intentan mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, se observa una notable variedad de respuestas institucionales y políticas a los problemas metropolitanos, que varían entorno a su alcance geográfico, los tipos de servicios que incorporan, los gestores o emprendedores que promueven la adopción de ciertas instituciones (Ramírez, 2016).

²⁰ La describe como ciudad metropolitana, es evidente que la gestión metropolitana depende del gobierno federal.

Aunque el desafío de configurar un entorno de gestión con mayor grado de integración y complementariedad, prevalece un aspecto relevante que muestran un sistema de coordinación metropolitana con potencial de desarrollar propuestas que promuevan a un modelo de cooperación más efectivo (Guzmán, 2019).

En la planeación y ejecución de acciones, el gobernador del Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para la creación de comisiones al interior del mismo, en las que concurran y participen con apego a las leyes que se refiera. Asimismo, se dispone que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos (Iracheta, 2010).

2.1.1.3.1.- Zona metropolitana de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es la concentración urbana metropolitana más grande e importante del país. Esto es, no solo por la gran concentración de población que contiene, sino por la diversidad de actividades sociales y económicas que se concentran en este espacio.

Todo ello aunado a un estado considerable de condiciones de pobreza para diversos sectores de la población, que carecen de satisfactores básicos que les permitan vivir con dignidad; el constante crecimiento urbano que manifiesta la metrópoli, con la incorporación de diversos desarrollos inmobiliarios, y un proceso de urbanización disperso; los flujos migratorios que se realizan a este conglomerado urbano, que ejercen una presión considerable sobre los servicios públicos; y los problemas de sobre explotación de los recursos naturales (Iracheta, 2010).

Desde la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) (2017), se establecen las bases en las cuales se lleva a cabo la coordinación metropolitana y regional; se reconoce un proceso de coordinación entre los tres órdenes de gobierno así como de las demarcaciones que pertenecen a la zona metropolitana; se distingue la posibilidad de crear instancias y mecanismos de coordinación para la prestación de servicios; se establece que la Ciudad de México participara en el Consejo de Desarrollo Metropolitano; y se reconoce la posibilidad de que la ciudadanía participe la suscripción de acuerdos (ALDF, 2017).

Por su parte, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) (2014), se establece que la Ciudad de México puede realizar convenios de colaboración entre las delegaciones que la contienen, así como con la federación, los Estados y municipios limítrofes para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos.

La ZMCM está integrada por 60 municipios que forman parte de dos entidades federales, Estado de México y Estado de Hidalgo, además de las 16 alcaldías (municipios) de la Ciudad de México. La ZMCM, acorde a las leyes federales, contempla la posibilidad de gestión metropolitana a partir de asociación intergubernamental, dando origen a contratos, convenios o comisiones metropolitanas:

- En la década de los noventa, el gobierno de la Ciudad de México, crea las siguientes comisiones metropolitanas para la ZMCM: Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana; Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; Comisión Ambiental Metropolitana; y Comisión Metropolitana de Protección Civil. Las comisiones metropolitanas fueron creadas con el objetivo que los tomadores de decisiones involucrados en la gestión de las políticas públicas, reconozcan su ámbito de responsabilidad en la sustentabilidad de este territorio y enfoquen sus actividades a cooperar en su implementación. Es decir, se deja a la voluntad del gobierno municipal y estatal la aplicación de políticas que incidan en la zona metropolitana (Salinas, 2017).
- Es hasta 1998, con la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, cuando se presenta una colaboración bipartita, es decir se busca trabajar de manera conjunta entre el Coordinador General de Programas Metropolitanos del Distrito Federal y el Secretario de Desarrollo Metropolitano de Estado de México, instancias que buscan coordinar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos. En ese mismo año se aprobó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) como estrategia conjunta para ambas zonas metropolitanas (Venancio, 2016: 118).
- El POZMVM se actualizó en 2011, pretende dar funcionalidad y cohesión territorial a la metrópoli, en un contexto donde la ZMVM se caracteriza por presentar un modelo de ocupación del territorio poco denso, disperso y desarticulado, factores que comprometen la sustentabilidad, dificultan su funcionamiento y fomentan la segregación socioespacial.

La estrategia de ordenamiento territorial que plantea el POZMVM (2011), tiene como objetivo el reforzamiento y modernización de su infraestructura carretera A través del sistema de libramientos metropolitanos (autopistas) que incluyen el Arco Norte, el Circuito Exterior Mexiquense y la conexión hacia la Autopista México-Toluca. Sin embargo, muchas de estas vías deben ser de acceso restringido para evitar un poblamiento continuo a partir de su derecho de vía, además de evitar la suburbanización discontinua. En materia de vialidad, el Gobierno del DF considera prioritaria la optimización de la red vial existente, a través de vialidades confinadas de altas especificaciones (la Supervía) y un Sistema de Autopistas Urbanas para conectar los cuatro puntos cardinales del Distrito Federal, que totalizarán casi 30 kilómetros de nuevas vialidades de 3 carriles por sentido.

En vista de la falta de mecanismos de participación social en la gestión de infraestructura vial, es evidente una planificación de territorio en base a políticas centralizadas en un marco de voluntarismo político-administrativo.

Como se observa con el caso de la ZMCM, uno de los principales retos que se tiene, es articular los componentes de gestión de las tres entidades federativas que conforman este espacio, aunque se percibe que en las tres existen diferentes elementos que promueven la coordinación metropolitana. Las comisiones metropolitanas no incorporan la multiplicidad de los actores, y se ven limitadas por su carácter voluntarista de sus funciones y atribuciones. En resumen, la institucionalización de un organismo metropolitano se presenta como un discurso político, parcialmente renovado sólo para legitimar su acción. Sin embargo, la planificación no es muy alentadora en la ZMCM por la falta de mecanismos de participación social y por la predominación de Estado en todo el proceso (Venancio, 2016).

2.1.1.3.2.- Zona Metropolitana de Guadalajara

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), es reconocida como la segunda concentración urbana-metropolitana más grande del país. Como nodo regional, la ZMG es un espacio articulador de relaciones económicas con el centro y el norte del país, ya que ha reunido una infraestructura que le otorga una posición estratégica para las comunicaciones en el occidente y noreste de la nación. Por esto, en el Estado de Jalisco, se creó la Ley de Coordinación Metropolitana en el año 2011, el cual está integrado por:

- **El Instituto Metropolitano de Planeación:** es el organismo público con autonomía técnica y de gestión, tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas de proyectos, así como mecanismos que mejoren el acoplamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana.
- **Junta de Coordinación Metropolitana:** es el órgano superior colegiado integrado por nueve presidentes municipales en representación de los municipios del ZMG y el Gobernador del Estado. El Secretario Técnico de la Junta es a su vez el Director General del IMEPLAN.
La Junta es el órgano decisor por excelencia. Realiza acciones necesarias para la eficacia de la coordinación metropolitana, vela por el cumplimiento de la Agenda Metropolitana y autoriza los instrumentos de planeación, programación y proyectos específicos.
- **Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana:** es el órgano colegiado integrado por representantes de los Gobiernos Municipales del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), del Gobierno del Estado, del Instituto Metropolitano de Planeación u otras dependencias y entidades del Gobierno Federal. Es el enlace institucional de concertación para la ejecución de la política metropolitana. Su tarea es apoyar desde el área técnica a las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano.
- **Consejo Ciudadano Metropolitano:** es el órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas del Área Metropolitana de Guadalajara (al menos dos representantes por municipio). Participa en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas. Elabora, emite, recibe, discute, organiza y canaliza propuestas realizadas desde la sociedad civil (Jalisco, s.f.).

Por lo anterior, se fortalece un esquema de gobernanza en el que la coordinación voluntaria no implica la conformación de nuevas jurisdicciones territoriales político-administrativas, sino es la base para fortalecer la obligatoriedad metropolitana como resultado de acuerdos colectivos (Iracheta, 2009).

Mediante el Convenio de Coordinación Metropolitana cual los ocho municipios que conforman el ZMG declaran política y jurídicamente su voluntad en coordinarse administrativamente en todos aquellos servicios y funciones públicas municipales y facultades concurrentes que se acuerden como materias de coordinación metropolitana.

El IMEPLAN diseñó instrumentos de planeación metropolitana como referente obligado que orienta los procesos de definición de políticas urbanas y de planeación municipal en materia de desarrollo urbano de aquellos municipios que formen parte de un área o región metropolitana y son aprobados:

- Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042.
- Plan de Ordenamiento Territorial metropolitano del AMG, delinea directrices en materia territorial y de usos del suelo, cartografía y zonificación, para los municipios.
- Planes Sectoriales y Proyectos.

De manera que la coordinación metropolitana de la ZMG es de carácter voluntario, porque no cuenta con una legislación que garantice la obligatoriedad de la coordinación, Sin embargo, se ha logrado que los acuerdos informales se establezcan y sean permanentes por la necesidad de planificar y gestionar el desarrollo metropolitano (Venancio, 2016).

En este sentido, en la ZMG los proyectos estratégicos son promovidos mediante recursos del Fondo Metropolitano, lo que permitió una red de vialidades de conexión intermunicipal, además de la construcción y ampliación de diversas carreteras y autopistas en el Estado de Jalisco (Lanfranchi et al., 2018).

Por todo esto, se reconoce la labor para lograr la conformación de un gobierno metropolitano bajo un esquema de gobernanza, sin embargo, su experiencia en la gestión de proyectos estratégicos se ve limitada al incorporar parcialmente la multiplicidad de actores.

2.1.1.3.3.- Zona Metropolitana de Toluca

El origen de su proceso de conformación como espacio metropolitano se sitúa a principios de la década de los setenta cuando, inicia la construcción del corredor industrial Toluca-Lerma hacia 1973. La zona metropolitana es resultado del crecimiento del área urbana sobre espacios agrícolas, donde el papel del gobierno en la planificación y gestión es limitado y fundamentalmente normativo, sin precisar mecanismos organizacionales de participación social. Esto ha propiciado el desarrollo desordenado de un modelo metropolitano basado en la industrialización y posteriormente en un conjunto de servicios diversificados de impacto regional (Venancio, 2016:123).

En términos metropolitanos, su crecimiento se ha caracterizado por cuatro grandes procesos:

- 1) la ocupación con usos urbanos a lo largo de las vialidades e infraestructuras importantes,
- 2) el crecimiento de los asentamientos humanos, particularmente en las cabeceras municipales con bajas densidades de población,
- 3) la construcción de conjuntos urbanos de vivienda y asentamientos irregulares y,
- 4) por la construcción hormiga de todo tipo de edificaciones e instalaciones en todo el entorno de la zona metropolitana.

En este sentido, la metropolización ha ocurrido al margen de un proyecto regional que permita saber dónde sí y dónde no se debe urbanizar, y ha sido conducido por acciones de gobierno (construcción y ampliación de vialidades, aprobación de conjuntos urbanos, centros comerciales, etcétera) y, principalmente, por las acciones de los mercados inmobiliarios, formal e informal (Iracheta, 2009; Venancio 2016).

Como consecuencia, esta zona metropolitana enfrenta una severa crisis en al menos tres dimensiones:

- ❖ La territorial-ambiental
- ❖ La económica
- ❖ La social

En la estructura territorial de la ZMT destaca el conjunto de municipios periféricos eminentemente rurales (Temoaya, Almoloya de Juárez, Xonacatlán, Lerma, Ocoyoacac, Xalatlaco, Tianguistenco, Mexicalcingo, Calimaya, Rayón y Atizapán con 80-95% de población rural) en los que existe una amplia disponibilidad de suelo que los hace atractivos para la localización de viviendas e industrias principalmente. Esto sugiere una tendencia a mejorar la conectividad entre estos municipios, dotándolos de infraestructura vial, que permita la movilidad. En términos ambientales, en la ZMT presenta un problema agudo por el creciente deterioro del bosque, del suelo y del agua. Las áreas forestales son importantes por la captación de agua, no obstante, se ha permitido su ocupación con usos urbanos provocando la conurbación entre la ZMCM y ZMT en todo el ancho de la sierra, provocando la reducción de oferta de agua (cfr. Venancio, 2016).

A causa de esto, en el año 2005 se estableció el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca (CECMVT) como instrumento para alinear las políticas de los tres ámbitos de gobierno, su acción se limita a la acción política estatal menoscabando al municipio. Sin embargo, como en la mayoría de los organismos metropolitanos analizados, su función queda subordinada a la voluntad política de nivel estatal y, como consecuencia, los municipios metropolitanos desconocen el tema y de las ventajas que tiene la coordinación en la gestión de la infraestructura y equipamiento respecto al fondo metropolitano (Iracheta, 2009; Venancio, 2016:124).

En el año 2001, se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter Estatal denominado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México (SAASCAEM); su objetivo es administrar, operar, explotar, construir, diseñar, rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura vial de cuota, aeropuertos, servicios conexos y auxiliares en el territorio del Estado de México y de las que en lo futuro se construyan, así como planear, coordinar, investigar y realizar estudios para desarrollar programas de modernización y acciones relacionados con la infraestructura carretera, a fin de integrar las regiones socioeconómicas del territorio estatal, propiciando seguridad, rapidez y confort en el traslado de personas y mercancías (Gobierno del Estado de México, s.f.).

La ZMT, por la descoordinación de los actores metropolitanos en la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, resulta un proceso muy dinámico de concentración de actividades económicas, de construcción de infraestructura regional y concentración de población, afectando gravemente el ambiente y los recursos naturales por la ineficacia de las acciones gubernamentales para controlar y orientar la metropolización (Venancio & Iracheta, 2015).

En la mayoría de los municipios se desconocen las reglas de operación del tema metropolitano y las ventajas de trabajar juntos entre los gobiernos municipales para la conformación de proyectos de nivel metropolitano, por lo que a pesar de la conformación de las Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos y del CECMVT, la descoordinación es vigente por los intereses políticos y por el desconocimiento de lo metropolitano (cfr. Venancio, 2016:168).

Debido a esto el gobierno del estatal, a través de la Secretaria de Desarrollo Urbano, de la Secretaria del Medio Ambiente, Secretaria de Comunicaciones y del órgano descentralizado SAASCAEM, dirige el desarrollo de proyectos estratégicos y, como muestra de ello, 7 proyectos de infraestructura vial se encuentran a disposición del antes mencionado, en la mayoría de ellos se encuentra ausente el punto de vista de la sociedad civil respecto a su formulación, hay que mencionar que uno de ellos es nuestro caso de estudio (Venancio, 2016: 258).

Admitamos por el momento lo dicho hasta aquí y consideremos que cada gobierno municipal en el que se desarrollan los proyectos, quedan subordinados a los mandatos del gobierno estatal y de los inversionistas que financian los proyectos, de esta manera, se supone una gran labor de coordinación que de no considerar a la sociedad civil como actor clave para atender a los problemas no solo de infraestructura vial, sino de

medio ambiente, desarrollo urbano, seguridad pública, agua potable, residuos y desechos sólidos, por todo esto se limitaría el asociacionismo municipal, en principio porque los municipios desconocen las reglas de operación del tema metropolitano, así como de las ventajas de trabajar juntos y en consecuencia, las organizaciones civiles están cada vez más interesadas en participar en las decisiones del gobierno municipal, no obstante, esta participación queda fragmentada en el proceso de gestión por la falta de continuidad administrativa de los ayuntamientos. De esta manera, la labor del gobierno estatal estaría en crear estrategias que incluyan a los actores distintos a este para fortalecer la gobernabilidad en los municipios (Cabrero, 2005; Iracheta, 2009).

En este sentido, como lo señala Venancio (2016:189), los municipios de la ZMT no muestran interés en la coordinación intermunicipal, esta se da solo cuando hay beneficios de competitividad económica generados a partir de la estructura vial planificada, la cual favorece el crecimiento del área urbana, y se define conforme lo exigen las presiones del mercado urbano. También señala que:

- Desde la década de 1970, con la consolidación del corredor industrial Toluca- Lerma, la figura de desarrollo urbano se centró en el cambio de uso de suelo de agrícola a urbano, lo que desde una visión regional provocó mayor migración hacia los municipios centrales e incremento en sus ingresos fiscales.
- Las acciones del CECMVT y del Consejo Ejecutivo Regional del Transporte del Valle de Toluca quedan rebasadas por la crisis metropolitana, aunado a una parcialidad del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca y del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, estos como instrumentos rectores alejan la concertación entre la sociedad, el gobierno, y la empresa.
- Los proyectos de infraestructura vial son impulsados y financiados por el gobierno federal y estatal, y las vialidades a nivel municipal son financiadas a partir del ramo 33 municipal.
- El control del uso de los fondos federales recae en la Comisión para el Desarrollo Metropolitano de la Cámara de diputados y en la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca y en la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

A grandes rasgos en la ZMT los proyectos de infraestructura vial son promovidos por los inversionistas y consensuados por el gobierno federal y estatal, ante la descoordinación entre sus municipios, mediante instrumentos que no incorporan la diversidad de actores, lo que repercute en una organización de la sociedad para revertir el deterioro de los recursos naturales y en algunos casos detener el desarrollo de estos proyectos que ponen en riesgo su calidad de vida (SEMARNAT, 2010; SAASCAEM, 2011).

2.1.1.3.4.- Asociacionismo municipal

En México la formación de gobiernos metropolitanos es uno de los grandes desafíos por la complejidad económica, social, y sobre todo política que representa. Pasa a ser un tema que suscita atención, no hay un consenso sobre el tipo de gobierno metropolitano más eficiente, lo que si se tiene presente es la necesidad de una gestión, la cual se reconocen, de manera general, por lo menos dos modelos para la gestión metropolitana: asociación supramunicipal y asociación intermunicipal (Salinas, 2017).

La falta de capacidad institucional municipal para hacer frente a diversos problemas que rebasan su jurisdicción administrativa, encaminan a los municipios²¹ a la posibilidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre dos o más de ellos. Con fines de representación en la interlocución gubernamental, cooperación técnica, coordinación administrativa, intercambio de información gubernamental y realización de proyectos comunes, conservando cada uno de ellos sus atribuciones y formas organizativas propias.

Entonces, la promoción económica, la gestión territorial y los problemas medioambientales justifican por sí misma la asociación. Cabe señalar que el tipo de asociación supramunicipal se da entre los gobiernos subnacionales (provincia, estados o regiones), con los gobiernos locales (el municipio o la comuna). En tanto, el segundo parte de la asociación y constitución de mancomunidades intermunicipales (Arellano; Rivera, 2011).

²¹ Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones que le correspondan, establecido en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La cooperación intermunicipal es un modelo para que los gobiernos locales puedan lograr un eficaz y adecuado funcionamiento en el combate de una problemática común. Luego entonces la cooperación ayuda a abatir la limitada capacidad técnica para la gestión de muchos asuntos que le son propios, o su notoria insuficiencia de recursos les obliga a cooperar y colaborar entre sí o con otras administraciones locales. En esta dirección, el asociacionismo deja el aspecto de la voluntad política y se erige como una posibilidad de fortaleza institucional, cuando los gobiernos municipales, al coaligarse, buscan eficientar la prestación de servicios como agua potable, drenaje, alumbrado y aseo público; solucionar problemas comunes como la movilidad, la planeación urbana y la contaminación ambiental (Bassols, 2011).

En esta dirección, el asociacionismo deja el aspecto de la voluntad política y se erige como una posibilidad de fortaleza institucional, cuando los gobiernos municipales, al coaligarse, buscan eficientar la prestación de servicios como agua potable, drenaje, alumbrado y aseo público; solucionar problemas comunes como la movilidad, la planeación urbana y la contaminación ambiental (Ziccardi, 2017).

Lo dicho hasta aquí supone, que al no haber un gobierno metropolitano que se encargue o institucionalice los propios problemas metropolitanos o urbanos, sin importar sus jurisdicciones, es el reflejo de una falta de legitimidad, este supuesto reconoce que la gobernabilidad aún no se ejerce en la ZMT.

Ahora bien, habría que analizar cómo influye el asociacionismo municipal en la gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial de cuota ante un contexto de descoordinación municipal y con multiplicidad de actores (sociales, empresariales y gubernamentales), en la formulación de acuerdos de cooperación.

Tal es el caso de Venancio (2016:85), que señala como estrategia, la organización en la zona metropolitana, debe encaminarse hacia un gobierno más horizontal, donde sea impulsada la coordinación de los actores metropolitanos para formular programas y proyectos colectivos. Conforme a esto es necesario analizar el papel del Estado en la configuración de la zona metropolitana “como cosa pública”. Más aún en la formulación de políticas de infraestructura vial es evidente la desintegración de los actores metropolitanos, lo que indica que la coordinación no sólo debe ser intergubernamental, sino que debe trascender a la participación de los actores sociales y empresariales bajo la conducción del Estado, en una gestión multinivel (relaciones verticales y horizontales) (Guarneros, 2011).

Conclusiones del capítulo

Es preciso recalcar que la gobernanza ayuda a fortalecer los mecanismos institucionales a partir del enfoque de redes, donde las decisiones públicas no son decisiones aisladas sólo del gobierno, son una vertiente de la gobernanza territorial, así, la idea de gobernar no se reduce a la provisión de recursos o servicios públicos ya definidos, sino a la representatividad territorial (Aguilar, 2006; Iracheta, 2009; Bassols, 2011; Porras, 2012, Pascual, 2016; Venancio, 2016).

De esta forma, en la gobernanza encontramos los elementos para avanzar en la coordinación intermunicipal, tema principal de esta investigación.

Según las experiencias analizadas anteriormente de gobierno – gobernanza, se puede ver el alcance de las buenas prácticas de gobernanza en las grandes áreas urbanas, y mostraron la relevancia de:

- ❖ Incorporar las redes de actores en la planificación y gestión del territorio, lo que propicia la disminución de aquellas dificultades al momento de coordinar la política territorial.
- ❖ Se descarta la acción de crear o ampliar jurisdicciones político administrativas para atender el fenómeno metropolitano.
- ❖ No se trata de quitarle atribuciones al gobierno, habría que considerar que no hay un modelo específico de gobierno – gobernanza ya que las particularidades de cada área metropolitana son distintas, física, social y económicamente, pero no son ajenas entre sí.

Se rescata la importancia de generar espacios públicos para concertar la interacción activa y permanente de los actores plurales en el proceso de democratización del área urbana como se muestra en:

- ❖ Toronto se basa en un sistema centralizado, es decir, un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
- ❖ Londres, y Barcelona el tipo de modelo de gobierno gobernanza se basa en la relación entre los gobiernos subnacionales (provincia, estados o regiones), con los gobiernos locales (el municipio o la comuna), es decir, se basa en un sistema descentralizado con varios niveles.
- ❖ Por el contrario de Rio de Janeiro, Buenos Aires y México, se insiste en incorporar y legitimar la participación ciudadana en los acuerdos de cooperación intermunicipal (ver cuadro 5). Obviamente, procurando el bienestar de la ciudadanía en el territorio, no por encima de costes o desigualdades ambientales, sino a partir de acciones que procuren el bien de este en un ambiente sostenible de largo plazo.

- ❖ México particularmente presenta una estructura de gobierno basado en un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación. En la ZMT, las funciones de coordinación están fragmentadas entre el Gobierno de Estado de México y el Gobierno Federal (Rodríguez, 2001; Venancio, 2016).

Cuadro 5: Modelos de gobierno- gobernanza

Características (elementos estructurales de la gobernanza)	Gobierno Metropolitano			Sin Gobierno Metropolitano	
	Un Nivel	Dos Niveles		Cooperación Voluntaria	Coordinación para un objetivo especial
	<i>Toronto</i>	<i>Londres</i>	<i>Barcelona</i>	<i>Rio de Janeiro</i>	<i>Buenos Aires</i>
<i>Construcción colectiva</i>	La gobernanza de Toronto se basa en la confianza y la seguridad. Participación activa en la vida social, cultural y política de la ciudad.	Innovación y conocimiento. El Buen Crecimiento	Cohesión social y construcción compartida. El ciudadano es demandante, cooperador y corresponsable.	Prioriza la contratación externa con el sector mercantil. No se toma en cuenta la participación ciudadana	Incapacidad para renovar las estrategias No incorpora a la sociedad en la toma de decisiones
<i>Articulación de políticas públicas</i>	Toronto invierte en calidad de vida. Plan Estratégico Corporativo Toronto Plan de acción de movilidad de Toronto	Mejorar las redes de transporte y el acceso al conocimiento Expectativas positivas hacia el futuro. Plan Londres Los planes locales deben estar en conformidad general con el Plan de Londres.	Lograr una mayor sostenibilidad del desarrollo coherente con la conservación de recursos naturales y del patrimonio cultural. Dispone de un plan director de actividades que se propone desarrollar. La administración metropolitana apoya la gestión de los ayuntamientos que forman parte.	Rigidez institucional Los municipios o prefecturas están subordinadas a la federación. Fragmentación territorial	Desarrollo territorial policentrico. Descoordinación institucional La gestión y la planificación es parcial
<i>Gestión en red</i>	Sitúa los objetivos y los proyectos por delante de los procedimientos político administrativos y de gestión. Gestión Ambiental Expansión de la red de tránsito rápido Una red de transporte inclusiva y equitativa en toda la ciudad	Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural. Conservación y desarrollo del patrimonio natural. Espacios para la formación y el aprendizaje en materia de gestión relacional y de redes. Infraestructura verde	Gestión relacional. Conseguir una mayor cohesión económica y social. Potenciar una competitividad más equilibrada del territorio.	Confunde la institución pública con una organización El municipio adquiere una autonomía con respecto a: la planificación urbana, provisión y mantenimiento de infraestructura urbana	Gestión empresarial por productividad o resultados Cooperación entre municipios Gestión de servicios regionales

Continúa en la siguiente página.

<i>Democracia</i>	El ayuntamiento administra La dirección y las decisiones del Ayuntamiento sobre la gestión de la ciudad dan como resultado una estrategia compartida a largo plazo.	Informar las decisiones sobre planificación en toda la capital. La Asamblea de Londres realiza sus actividades formales y toma decisiones en reuniones públicas. Equidad e integridad	Transparencia y rendición de cuentas. Implicación y participación ciudadana La interlocución con los agentes económicos y sociales. Dispone espacio de deliberación para profundizar y debatir sobre los retos sociales y de la ciudad. Democracia participativa.	El ciudadano es administrado Concentración del poder político y económico	Las comunas unidades de gestión política y administrativas descentralizada con competencia territorial. Conflictos de poder entre el gobierno nacional, gobernador de la provincia de Buenos Aires y los municipios.
<i>Liderazgo</i>	Relación gobierno con la ciudadanía. Todos trabajan para generar confianza entre los habitantes y el Ayuntamiento. La ciudad invierte y ofrece una infraestructura segura y sostenible que mejora la calidad de vida de la gente de Toronto.	Constituyen el interés general Liderazgo y responsabilidad Colaboración	Líder de la construcción social. Entiende que no es necesario crear órganos político administrativos fijos. Se centran en crear una visión común.	El gobierno Nacional es el proveedor de fondos públicos para infraestructuras y servicios. Entes autónomos: empresas públicas.	Rompe con los valores de lo público y deslegitima su función social (electo/ gestor). Cada provincia dicta su propia constitución.

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, estas experiencias permiten argumentar a favor de la coordinación intermunicipal, a través de la gobernanza, además, amplían el panorama, hacia donde ir, y el por qué se debe priorizar la incorporación de los actores metropolitanos en la formulación de estrategias y proyectos. Que si bien, no se puede conformar gobiernos regionales o metropolitanos, la experiencia en México y en otros países muestran que es difícil lograrla por razones políticas y sociales intrínsecas a la naturaleza de la metrópoli, sin embargo, las estructuras de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal presentan una alternativa para la solución de problemas metropolitanos (Ramírez, 2016:161).

A su vez, esto permitió delimitar los elementos estructurales de la gobernanza respecto a la autopista TN, en principio porque es un proyecto regional que abarca los municipios de (Toluca, Lerma, Huixquilucan y Naucalpan), posteriormente, porque las experiencias permitieron definir la estructura gubernamental (descentralizada) bajo la cual se desarrollan los proyectos de infraestructura vial de cuota en nuestro país, y finalmente, por la sublevación de los actores plurales ante este tipo de proyectos extractivistas²².

²² Se utiliza este término por que hace referencia a la exportación de los recursos naturales a razón de utilidad pública o privada, sin embargo, la controversia se genera más por las facilidades del Estado hacia el sector privado, donde los instrumentos para controlar sus efectos se ven superados por las realidades sociales y ambientales. En este sentido, es necesario aclarar que en esta investigación se describen algunas características propias extractivismo, sin embargo, el alcance de esta investigación va más hacia la gobernanza de base territorial e insistir en la coordinación intermunicipal.

Capítulo 3.

Gestión de Megaproyectos y gobernanza en la autopista Toluca - Naucalpan

Este capítulo contiene una descripción de la información documental, sobre todo, de la recabada en campo referente a la autopista TN. De esta manera, se analizaron los acuerdos generados durante su gestión, a través de los elementos estructurales de la gobernanza y de la resolución del Manifiesto de Impacto Ambiental. El objetivo principal de este capítulo es analizar el diagrama de redes de gobernanza del proyecto de la autopista Toluca –Naucalpan, para identificar las relaciones de poder entre los actores. Más aún, ampliar la discusión acerca de cómo se han desarrollado los proyectos estratégicos de infraestructura vial de cuota en México ante un contexto de descoordinación gubernamental y descontento social.

A su vez, se describen las relaciones de poder producto de la interacción entre actores, es decir, el análisis de las entrevistas realizadas a comuneros y funcionarios públicos se contrastó con en el análisis documental. Se describe la influencia y el posicionamiento de los actores intervinieron durante el proceso de gestión de la autopista (ver cuadro 9).

Más aún, en este apartado se muestran aspectos relevantes del núcleo agrario de San Francisco Xochicuautla y Concepción Xochicuautla (SFXyCX), también, las características técnicas de la autopista TN. Al final se analizan las medidas de mitigación propuestas para la autopista para controlar los efectos en el medio ambiente. Todo lo anterior permitió identificar los factores que determinaron el desarrollo de autopista TN.

3.1.- Gestión de Megaproyectos en México

Los proyectos de alto impacto o megaproyectos representan procesos de inversión de capital público o privado, para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, donde se producen cambios en el uso de suelo, así como la explotación en gran escala de los recursos naturales. Los megaproyectos abarcan principalmente a los sectores minero, turístico, energético, de hidrocarburos, agroindustrial y de construcción de infraestructura, entre otros (Flyvbjerg, 2014).

Es necesario reiterar, que la autopista TN como proyecto estratégico busca el desarrollo territorial, ya que interconecta la ZMT con competitividad urbana media alta con la ZMM con alta competitividad urbana (IMCO, 2018), es decir, permite disminuir tiempos de traslado mercancías, de la zona industrial de Lerma a Naucalpan y viceversa, también conecta con el aeropuerto de la ciudad de Toluca, es claro que tiene impacto en el sector económico para estas zonas en específico.

No obstante, la población que registró cada zona metropolitana para el 2015 fue de 20 millones 892 mil habitantes para la ZMM y 2 millones 286 mil habitantes para la ZMT, ambas se encuentran dentro de las cinco ciudades más pobladas del país (SUN, 2018).

Sin embargo, la relación entre la autopista TN y los megaproyectos como el caso del tren interurbano México – Toluca, el tren Maya, el cancelado Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, tiene que ver con el proceso de expropiación y sobre explotación de los recursos naturales, así como la falta de cooperación intermunicipal y de consenso social. La brecha que distingue uno de otro, radica solo en su función, es decir, de un lado se prioriza el tema del transporte, el traslado de personas, la interacción espacial, por el otro, se enfoca en la comercialización y el traslado de mercancías, a través de una vialidad de cuota, pero en común, ambos dejan al final la movilidad intermunicipal.

Siguiendo a Domínguez (2011) señala que, el estudio de los megaproyectos de infraestructura deben aspirar a contestar las siguientes preguntas: ¿qué implican este tipo de iniciativas y proyectos para un país como México, que se enfrenta al doble reto de cubrir un significativo déficit de infraestructura y cumplir, al mismo tiempo, con las demandas de un régimen más democrático?, ¿a qué obstáculos se enfrenta la democracia y qué reformas institucionales y legales podrían contribuir para que ambos objetivos se cumplan en el largo plazo?.

En este sentido, es claro que los mecanismos de consulta ciudadana quedan limitados por la complejidad de estas iniciativas, por un lado, la ciudadanía exige mejor infraestructura que ayude a mejorar su movilidad y por el otro lado, se encuentra la misma ciudadanía pero inconforme con los costes medioambientales, por otra parte, se encuentra el desplazamiento forzado de las poblaciones directas o indirectamente afectadas, son variables que no son consideradas del todo durante su procesos de gestión de los megaproyectos, pero que tienen gran impacto durante su desarrollo.

Se infiere de las perspectivas aquí enmarcadas, que la planificación y gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial, se encuentran regulados por el nivel federal y estatal, además, presentan debilidades en su normatividad e instrumentación e incluso desconocen la multiplicidad de actores para resolución de problemas de la población, desaprovechándose el valor del recurso social, de la misma manera se hace notoria la aceptación gubernamental de la privatización de la naturaleza (Iracheta, 2020; Venancio, 2016).

A la par el extractivismo en los proyectos de infraestructura vial es una práctica común en los ámbitos de gobierno federal y estatal, se agudizó más con el neoliberalismo, son de sobra conocidos los riesgos socioambientales que provoca este tipo de aprovechamiento. Esta práctica está vinculada a la renta de materias primas y al beneficio obtenido por la circulación de capital que provoca el comercio de estos bienes. Sin embargo, gran parte de los movimientos de oposición al extractivismo se organiza contra la apropiación territorial, la violencia de las empresas y el uso intensivo de los recursos naturales locales, así como la transformación del entorno, lo que imposibilita el uso del territorio (Ibarra, 2012)²³.

Estos proyectos a su vez se ceden a entidades o empresas a las que se denominan “concesionarias”²⁴, a razón de la falta de equipamiento y financiación de Estado para construirlos. Se trata de un acuerdo entre el organismo vial y una empresa, mediante el cual se le traspasa la gestión de una o varias vías.

La concesión es una modalidad de contrato, mediante el cual se entrega durante un período determinado, la responsabilidad de proveer, mejorar o conservar una o varias autopistas, a cambio de lo cual puede explotarlas, principalmente cobrando peaje a los usuarios para recuperar las elevadas inversiones que se requieren para construirlas. (Bull, 2003).

Estos proyectos en ocasiones son parte de acuerdos políticos preestablecidos para detonar la economía en México, esto ha privilegiado la gobernabilidad sobre la gobernanza. Es decir, los esfuerzos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo en las metrópolis se desarticulan por la disputa político electoral, lo que deja entrever una marca política de poder sobre el territorio. (Venancio, 2016).

²³ Describe a los megaproyectos como el ejercicio en la producción espacial, explica que los núcleos agrarios son por parte importante en este proceso, no obstante, su autonomía ha sido malversada, es un tema de gran interés que requiere de un análisis particular para poder entender este fenómeno social a través de su historia.

²⁴ La concesión se está empleando en forma creciente, en la gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial, como una manera de allegar recursos privados al sector vial o viceversa.

El Programa Federal de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones (2013-2018), su objetivo es el desarrollo regional en el país, este programa enmarca algunos proyectos estratégicos, que buscan ser motor del desarrollo equilibrado entre municipios, estados y regiones. Busca la participación de todos los órdenes de gobierno y diversos sectores de la sociedad, con el fin de generar mejores y mayores empleos para los ciudadanos, produciendo un bienestar social a mayor escala y buscando mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

De esta manera, el gobierno federal impulsa la formulación, el diseño y la implementación de este programa el cual se soporta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Es hasta este instrumento que la gestión de la autopista TN se ve consolidada, pues de aquí se desprende el soporte para su financiamiento de éste y de otros proyectos de infraestructura, la responsabilidad de su implementación recae en el gobierno del Estado de México pues es el promotor de este proyecto estratégico. No obstante, el programa carece de reglas operacionales y de mitigación por los elementos que veremos más adelante, hay que mencionar además que el interés aquí es saber cómo se relacionan los actores para planificar y gestionar los proyectos estratégicos de infraestructura vial de cuota.

A continuación se muestra el caso de la autopista TN, que describe todas estas inquietudes desde la perspectiva de gobernanza.

3.2.-Análisis de la autopista Toluca Naucalpan desde la gobernanza

Es un proyecto de infraestructura vial articulado por los diferentes órdenes de gobierno, en atención a la necesidad de consolidar la infraestructura carretera que demanda la sociedad mexiquense, con apoyo del sector privado, con el fin de mitigar la problemática del transporte intermunicipal (SAASCAEM, 2011). De acuerdo con el manifiesto de impacto ambiental publicado en la Gaceta Ecológica (2010), la autopista TN se basa en el principio de “autopistas verdes”, de esta manera, Autopistas de Vanguardia (Autovan)²⁵ busca mantener y restablecer las condiciones de los espacios en lo que realizan sus obras, a través del manejo integral de residuos, protección de la flora y la fauna del lugar, uso de sistemas de energía renovable y sustentable.

²⁵ Es una empresa mexicana, que posee la titularidad de la autorización para la construcción, operación y mantenimiento de la autopista TN.

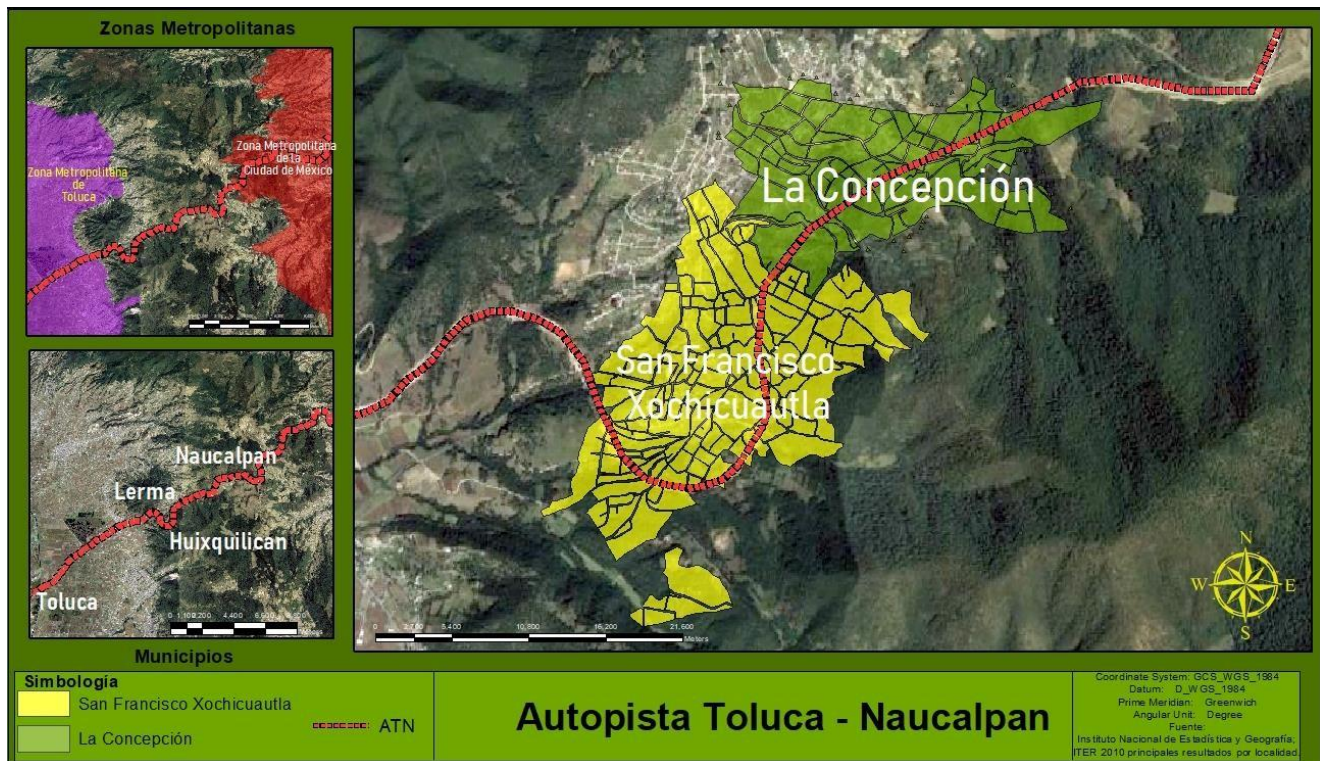
Figura 3: Fragmentación de los Recursos Naturales



Fuente: Tomada en San Francisco Xochicuautla, Lerma, Estado de México, 2019.

El propósito de la autopista es interconectar a la Ciudad de Toluca con el Municipio de Naucalpan, para aliviar las cargas vehiculares de la carretera federal Toluca- Naucalpan, cruza por las localidades de San Francisco Xochicuautla y la Concepción Xochicuautla perteneciente al municipio de Lerma.

Mapa1.Ubicación de la autopista TN / localidades afectadas.

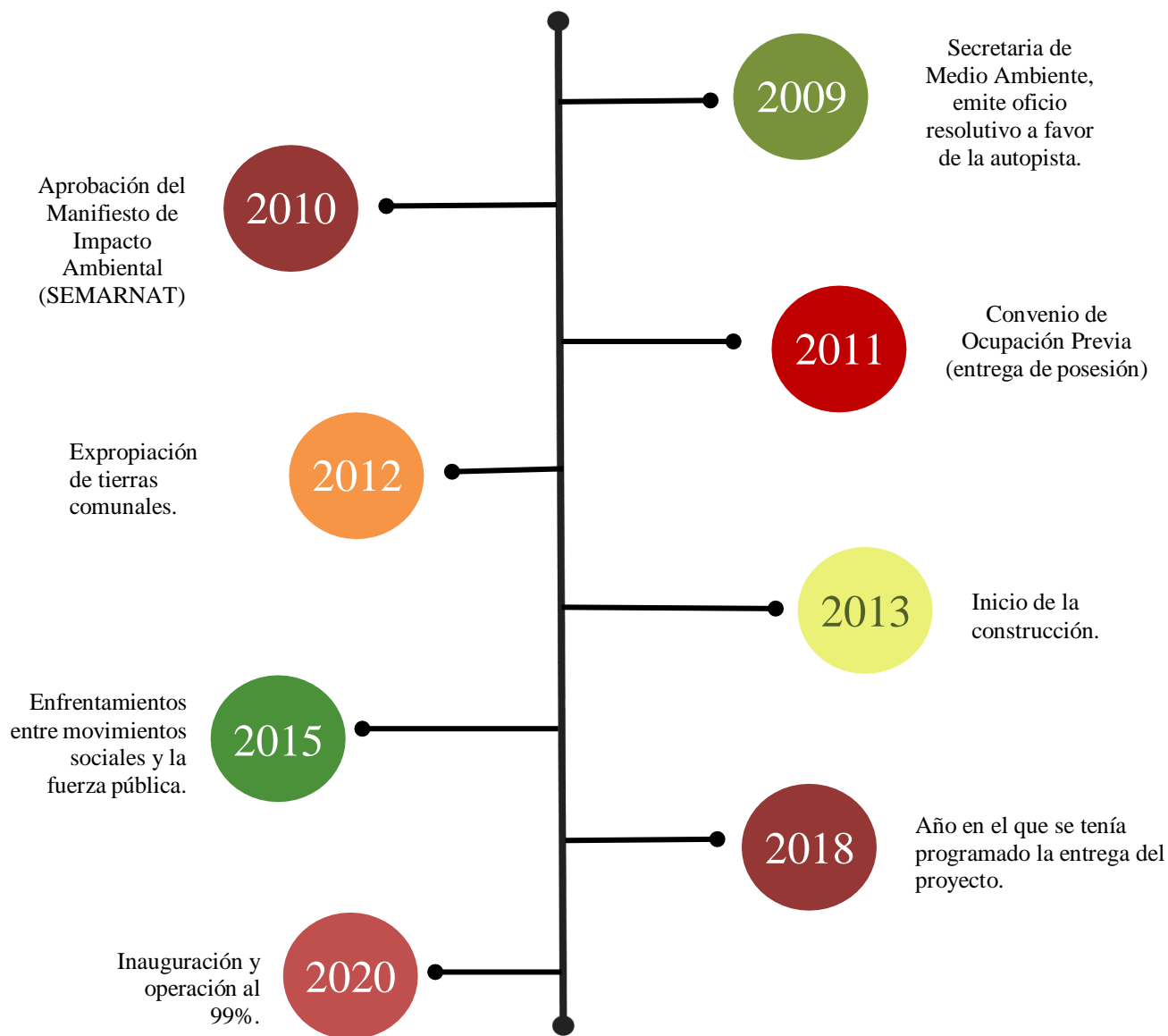


El costo de inversión que se previó fue de 5 mil 910 millones de pesos a 7 mil 200 millones de pesos de acuerdo con SAASCAEM, en cambio esta cifra podría cambiar ya que no cumplió con el plazo programado, sin embargo, el Fondo Nacional de Infraestructura otorga una garantía de crédito de 245 millones de pesos, para bien o para mal, el sector privado tiene la capacidad de recuperar su inversión.

Cuadro 6: Características generales de la autopista TN	
Estatus	En operación
Tipo de diseño	A-4
Inversión:	7 mil 200 millones de pesos
Longitud:	39.34 km. Autorización en materia de impacto ambiental 25. 955 km.
Aforo esperado:	7 mil 400 vehículos por día
Carriles	4; dos por sentido
Acceso:	Restringido
Velocidad del proyecto:	110 km/h.
Derecho de vía:	40m, 50m y 60 m
Grado de curvatura máxima:	2.75°
Pendiente máxima:	6%
Puentes:	4 con 1,490 m. de longitud
Túneles:	3 con 870m.
Rampas de emergencia:	3
Obras de drenaje menor:	84 alcantarillas de tubo, losa bóveda o cajón.
Superficie en bancos para desperdicio y/o tiro	1 ha.
Clasificación:	Autopista verde
Manifiesto de Impacto Ambiental	Aprobado bajo condición
Fuente: Elaboración propia con base en SECOM, 2014 y SEMARNAT, 2010.	

A continuación se presenta la siguiente línea del tiempo, que permitirá contextualizar los acontecimientos más relevantes durante el desarrollo de la autopista. Se realizó en base a la información disponible, y por el periodo que se determinó para esta investigación.

Figura 4: Línea de tiempo de la autopista TN



Fuente: elaboración propia en base a información documental.

Con el propósito de avanzar en el desarrollo de la investigación se retoma la gobernanza, por que teóricamente presenta los elementos que ayudan a describir el proceso de gestión de autopista TN, por consiguiente la discusión de nuestro objeto de análisis y de nuestras unidades de observación se vinculan a los elementos estructurales de la gobernanza.

Articulación de políticas de infraestructura vial

La gestión de la autopista TN se sustentó en el Oficio No. DFMARNAT/1681/2010 emitido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales con respecto al análisis del Manifiesto de Impacto Ambiental en la Modalidad de Particular²⁶(MaImpAmb)(15EM2010VD006).

Este oficio muestra cómo se vinculó el proyecto con las normas, instrumentos, programas de desarrollo urbano, ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás políticas aplicables (SEMARNAT, 2010).

Muestra de esto es la articulación con:

- ❖ **El MOETEM²⁷** no considera un apartado específico para vialidades; sin embargo, dentro de los criterios se hace alusión a obras de infraestructura y caminos; así como criterios específicos para áreas naturales protegidas. Sin embargo, se vinculó y reguló dicho instrumento con la gestión de la autopista.
- ❖ **Programa de Conservación y Manejo del Parque Ecológico, Turístico y Recreativo Zempoala-La Bufa, Denominado Parque Estatal “Otomí-Mexica”²⁸**, su relación se basa en los 17.9 km de los 39.34 km de la autopista de los cuales cruzan por el área natural protegida.
- ❖ **Programa de Conservación y Manejo del Parque Estatal “Santuario del Agua y Forestal Subcuenca Tributaria Río San Lorenzo”²⁹**, de igual manera se vinculó a éste por los 12.5 km que cruzan por el área natural protegida.
- ❖ **Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2007- 2012**; precisa que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo Nacional, lo cual debe ser integral y sustentable y tiene que lograr el fomento del crecimiento económico.
- ❖ **Programa Nacional de Infraestructura (PNI), 2007-2012**; Establece que el gobierno federal debe impulsar el aumento en la cobertura, calidad y competitividad en el sector, estratégico para el desarrollo nacional.

²⁶ Es el documento que presentó Autovan, ante SEMARNAT, el cual debe estar vinculado con instrumentos de planeación y ordenamientos jurídicos aplicables, para su posterior evaluación.

²⁷ Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de México (MOETEM), es el instrumento de política ambiental cuya finalidad es la protección del ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Fue publicado en la Gaceta de Gobierno el 4 de junio de 1999 y se actualizó el 19 de diciembre de 2006.

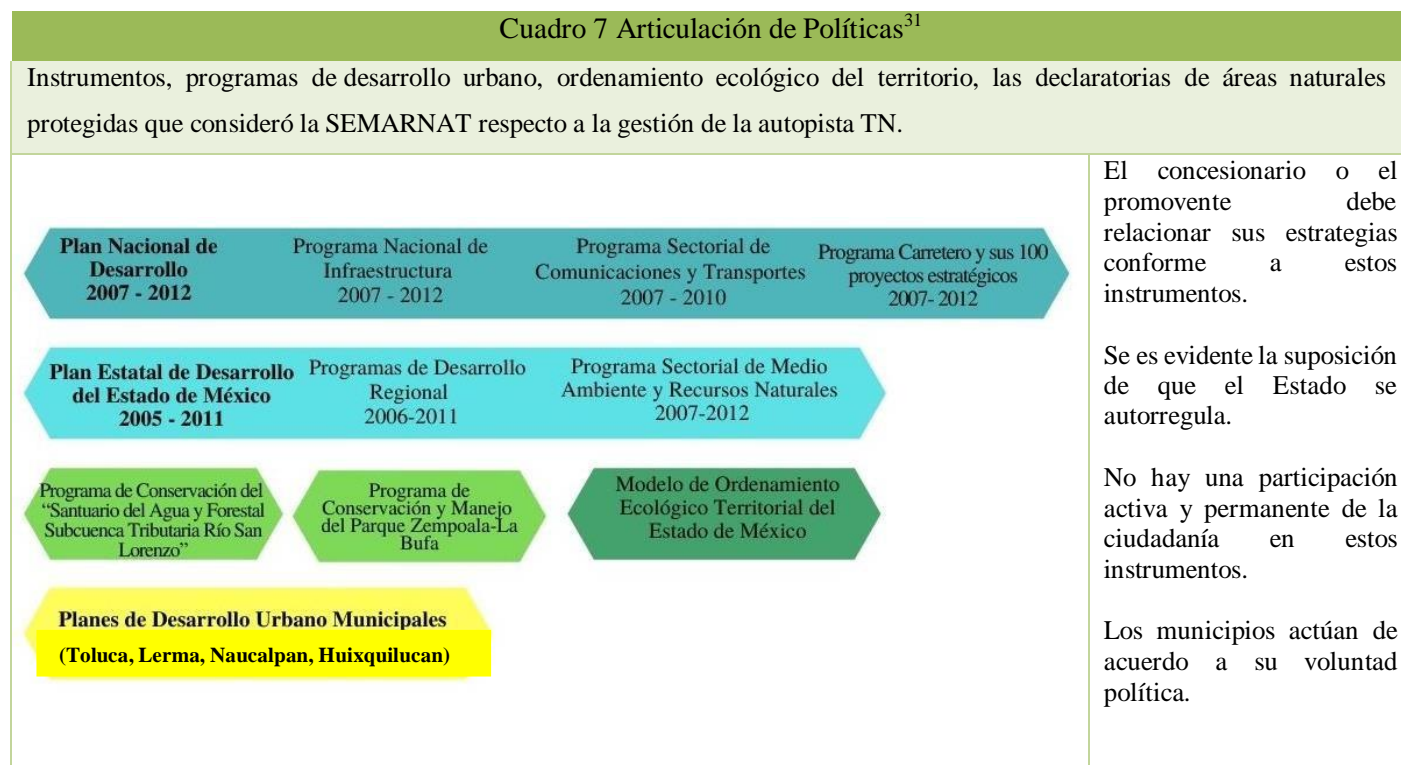
²⁸ Se publicó en la Gaceta de Gobierno el 7 de abril de 2009.

²⁹ Se publicó en la Gaceta de Gobierno el 27 de febrero de 2009.

- ❖ **Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT), 2007- 2010;** Examinó acciones que deben realizarse en el mediano plazo que permitan el cumplimiento de las metas contempladas tanto en el PND como en el PNI, por lo que reitera la importancia del sector de comunicaciones y transportes como el motor en economía, política y social del país.
- ❖ **Programa Carretero 2007- 2012 y sus 100 proyectos estratégicos;** Sigue las pautas y lineamientos establecidos en el PND, PNI, PSCT. Su objetivo fue aumentar la competitividad de la economía, contribuir a eliminar los desequilibrios regionales, generar empleos directos e indirectos e impulsar el potencial del desarrollo nacional y regional.
- ❖ **Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007-2012;** Contempló la necesidad de asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación, y el aprovechamiento racional de la riqueza de la natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
- ❖ **Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2005-2011;** Se previó la necesidad de realizar obras en el entorno metropolitano, como son el Valle de México y el Valle de Toluca, en las que se requiere de la intervención de la Federación, el Estado de México y otras entidades federativas. Por otra parte, contempló el combatir la riqueza, mediante la actividad económica, para lo cual se requirió de una adecuada calidad de la infraestructura.
- ❖ **Programas de Desarrollo Regional 2006-2011;** Macro región I centro Toluca Región VII Lerma; Macro región III Oriente región VIII Naucalpan. En la información que contiene estos programas, se manifestó que la construcción de la autopista TN, es un elemento de infraestructura necesaria para lograr los objetivos que se planean para la región.
- ❖ **Planes de Desarrollo Urbano Municipales (Lerma, Huixquilucan y Naucalpan);** en estos planes se establecieron las regulaciones de usos de suelo, las cuales van enfocadas a normar el uso del suelo de las diferentes áreas en las que se dividen los municipios, de tal forma, que se tienen estrategias para a) zonas urbanas, b) áreas urbanizables programadas, c) áreas urbanizables no programadas y d) áreas no urbanizables.

La SEMARNAT a través del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA)³⁰ señala la obligación del concesionario desarrollar el Manifiesto de Impacto Ambiental de la autopista conforme a los instrumentos antes mencionados. De esta manera, el análisis del MaImpAmb consistió en determinar si es congruente o no con los programas de desarrollo urbanos, ordenamientos ecológicos del territorio y las declaraciones de áreas naturales protegidas.

Hay que enfatizar, en que el análisis no sólo debe tomar en cuenta la relación entre instrumentos, pues algunos no consideran el conjunto territorial, más aún, se parte de una descoordinación intermunicipal cuyos problemas superan su límites político administrativos. Pareciera que MaImpAmb sólo pretende dar continuidad a los planes, programas y ordenamiento territoriales mediante políticas territoriales fragmentadas, en función de estrategias generales de orden burocrático, que no comprenden los problemas urbanos y metropolitanos, ni mucho menos consideran a las redes de actores dentro de éstos (ver cuadro 7).



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo con SEMARNAT, 2010.

³⁰ Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000.

³¹ Este cuadro solo muestra los instrumentos que consideró SEMARNAT, sin embargo, son solo algunos de los que se hace referencia al desarrollo de la autopista de acuerdo con el trabajo documental.

Liderazgo en sociedad red

El Estado debe asumir la responsabilidad de lograr la congruencia entre los instrumentos normativos con la realidad, por ello tiene la responsabilidad de asumir el liderazgo en la sociedad de redes (Pascual, 2011).

Por otra parte, la construcción de la autopista se autorizó de manera condicionada y se considera como un proyecto “ambientalmente viable”³², lo cual, debe sujetarse a las siguientes condiciones (SEMARNAT, 2010: 76):

- Se autoriza el cambio de uso de suelo en 60.14 hectáreas para el proyecto denominando “Autopista Toluca Naucalpan. Tramo del km. 11+128 al km. 37+083, en el Estado de México”.
- La resolución tendrá una vigencia de 3 años para la etapa de preparación del sitio y construcción, de 30 años para la etapa de operación y mantenimiento.
- El resolutivo se refiere a los aspectos ambientales, sin perjuicio de lo que determinen las autoridades locales en el ámbito de sus competencias y dentro de su jurisdicción, quienes resolverán las diversas autorizaciones, permisos, licencias, entre otros.
- La resolución se emitió sólo en referencia a los impactos ambientales y no autoriza la construcción, operación y/o aplicación de tipo alguno de obras que no estén enlistadas.
- El promovente o concesionario, en el supuesto que decida realizar modificaciones al proyecto, deberá solicitar autorización respectiva a la SEMARNAT.
- El promovente o concesionario deberá presentar informes del cumplimiento de los Términos y Condicionantes del resolutivo y de las medidas propuestas en la ManImpAmb. El informe deberá ser presentado con una periodicidad semestral durante la etapa de construcción y anual durante la etapa de operación del proyecto.
- La resolución a favor del promovente es personal, lo cual debe dar aviso a la Secretaria del cambio de titularidad de la autorización, en caso de que esta situación ocurra, deberá ingresar un acuerdo de voluntades en el que se establezcan claramente la cesión y aceptación total de los derechos y obligaciones de la misma.

³² Ver la evaluación del Manifiesto de Impacto Ambiental en modalidad de Particular en el oficio resolutivo emitido por la SEMARNAT (DFMARNAT/1681/2010).

- El promovente o concesionario será el único responsable de garantizar la realización de mitigación, restauración y control de todos aquellos impactos ambientales atribuibles al desarrollo de las obras y actividades del proyecto.
- La Semarnat a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), vigilará el cumplimiento de los términos, y condicionantes establecidos.
- La resolución no exime al promovente o concesionario de cumplir con la normatividad, licencias, autorizaciones, y permisos que sean necesarios tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal.

Habría que reiterar que los criterios de MOETEM no consideran aspectos importantes sobre la construcción de este tipo de obras de infraestructura vial, de manera que, los ya establecidos se tuvieron que adaptar al contexto de la autopista (ver 8 cuadro condiciones – acciones).

No obstante, las condiciones de su aprobación muestran la obligación de Autovan de cumplir con las medidas de mitigación que propuso en el ManImpAmb y por supuesto, se denota la responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno para darle seguimiento al Programa de Restauración Ecológica de la autopista TN.

Sin embargo, esta tarea resulta difícil, en primer lugar, por el problema de coordinación en la ZMT a falta de mecanismos normados que limiten la voluntad impositiva de los municipios para coordinarse, en segundo lugar, por la falta de interés tanto del gobierno estatal como municipal para darle seguimiento a los programas de restauración o porque no son parte de sus objetivos y por último por el desconocimiento de estas políticas de restauración.

El interés general es una construcción colectiva

El papel de los gobiernos municipales debe ir más allá de los intereses particulares y aprovechar una sociedad organizada [...] en relación con el tema urbano (Venancio, 2016:67). Evidentemente, la acción pública se limita a la dotación de bienes y servicios, la interacción con una ciudadanía es parcial en función de intereses particulares, se recurre a ella como merito burocrático sin participación activa de los asuntos urbanos (Cabrero, 2005).

José Román Anzaldo Elizalde subdirector jurídico de planeación y control urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano, señaló que:

“los actores locales no tienen conocimiento de la importancia de los proyectos macros en materia de planeación, para alcanzar la gobernanza metropolitana en la entidad es necesario conjuntar voluntades políticas, a partir de convenios, cuyos instrumentos permitan llevar a cabo proyectos integrales, cuyos retos reconocen que la planeación requiere de una visión de largo plazo donde las políticas públicas no pueden durar tres años, entonces el reto sigue siendo lograr la voluntad política de los demás gobiernos y de los desarrolladores donde ya no sea una opción la expansión urbana a causa de estos proyectos macros”(Entrevista realizada a funcionario público del gobierno del Estado de México, 2019).

Por otra parte, confirma y reconoce el problema de coordinación en la ZMT a falta de mecanismos para la coordinación intermunicipal, expresa la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) referente a la autonomía de la municipalidad, con el fin, de lograr que los municipios cooperen en la ejecución de los planes y programas sectoriales, explicó que los intentos de coordinación intermunicipal, se basa en los principios de la agenda 2030, cuyo objetivo sea la consolidación de ciudades densas y compactas. Sin embargo, para el tema de la autopista TN no mostró más detalles pues refiere es una cuestión de atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano.

En este sentido, Iracheta (2016) señala que, no existen los marcos legales y de planeación de orden nacional para atender el fenómeno metropolitano solo avances parciales en algunas entidades con el desarrollo de planes metropolitanos y con la aprobación de legislatura en materia metropolitana, con pobres arreglos institucionales. En otras palabras, aun no se ha logrado disponer de la infraestructura normativa y orgánica que facilite la regulación integral (sistémica, articulada y uniforme) de las atribuciones, funciones y responsabilidades de las autoridades públicas interesadas en la planeación (Vega, 2017).

Por lo cual, el problema va más allá de la expansión de las áreas urbanas, radica en la insuficiencia de los mecanismos de coordinación, en lo que predominan instrumentos normativos de planificación impulsados desde las secretarías gubernamentales responsables, sin fundamentos de participación social (Venancio, 2016).

En evidente, que la responsabilidad recae en el gobierno estatal para atender los efectos ambientales y sociales de la autopista con instrumentos que no particularizan el tema de infraestructura vial y con una descoordinación tanto municipal como institucional. Francisco Rojas director de desarrollo urbano H. Ayuntamiento de Lerma señala que los problemas suscitados en la construcción de autopista TN sobrepasan sus atribuciones y menciona:

“algunos habitantes de Xochicualtla han venido a presentar quejas, pero no está dentro de nuestras capacidades poder ofrecerles una solución eso le corresponde al gobierno estatal [...] nosotros participamos con lo que la secretaria diga” (Entrevista a funcionario municipal de Lerma, director de Desarrollo Urbano, octubre de 2019).

Dicho esto, se afirma que los municipios se encuentran subordinados ante el gobierno estatal, la falta de capacidad técnica para atender los problemas urbanos limita la posibilidad de ofrecer alternativas o soluciones a la ciudadanía, desaprovechando la posibilidad de formular políticas territoriales (horizontales), a través de variables culturales e idiosincrásicas desarrolladas desde las comunidades locales (Guarneros, 2011).

A pesar de que tienen la capacidad constitucional de coordinarse y de trabajar en conjunto con otros municipios, la participación en la gestión de la autopista fue parcial, y supone solo un formalismo burocrático muestra de esto las autoridades municipales de:

Lerma manifestaron “que el proyecto, lejos de impactar negativamente al ambiente, lo hará en beneficio de él, por lo que considera se permitir su ejecución en los términos que plantea el promovente y cumpliendo con la normatividad ambiental”.

Naucalpan no remitió opinión “por lo que se da por entendido que no representa objeción alguna a la realización del proyecto”.

Huixquilucan “consideró al proyecto como la opción más viable para solucionar los problemas de tránsito vehicular y conservación de Medio Ambiente que se presentan en el Municipio”

Toluca “consideró conveniente y necesaria la ejecución del proyecto y señaló como congruente los instrumentos normativos que rigen el ordenamiento territorial municipal” (SEMARNAT, 2010).

Entonces, habría que reconocer el señalamiento de Iracheta (2009), respecto a la obligatoriedad de los municipios metropolitanos para atender a los requerimientos metropolitanos (agua, infraestructura vial, residuos sólidos) ante la impositiva voluntad de estos para coordinarse, situación que de no legislarse propicia la desarticulación en las políticas territoriales.

Llegado a este punto, Venancio (2016:189) identifica dos formas en que los municipios de la ZMT impulsan su movilidad: 1) los gobiernos municipales (municipios centrales) tratan de coordinarse para enfrentar un problema sectorial común, sin abordar el todo metropolitano como un sistema. 2) están los municipios aledaños donde no hay planificación, y su crecimiento es en base a los acuerdos informales.

Para la primera menciona que el gobierno local no toma en cuenta las estrategias planteadas en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca para la modificación de usos de suelo, porque este se centra en un estudio monográfico sin considerar los puntos de vista de los actores locales.

En la segunda menciona que el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes queda limitado como instrumento rector en los gobiernos locales que presentan baja capacidad administrativa y poco conocimiento para incentivar y fortalecer los proyectos relacionados con el transporte.

Todo lo anterior muestra que la falta de interés por planificar el territorio, así como las presiones del mercado urbano, induce a delegar la responsabilidad al concesionario, promovente, o aquellos entes no gubernamentales con la capacidad financiera para construir la infraestructura vial en la ZMT. Para ser más específico, se habla de una mercantilización de los recursos naturales, mediante cambios de uso de suelo a discreción, es decir, el concesionario propone cómo planificar el territorio (Venancio, 2016; Iracheta, 2020).

Democracia como capacidad de representación

En principio, se parte del ideal que en la democracia se debe fortalecer la capacidad de asociación y cooperación de la ciudadanía para alcanzar objetivos del bien común, situación que pone al Estado como actor clave para gestionar las redes de los intereses colectivos (Pascual, 2011:94; Aguilar, 2009:68). Sin embargo, el diseño e implementación de proyectos de infraestructura son concebidos como un problema de desarrollo, pues en la búsqueda del consenso social y político, se presenta un gran reto en la democracia de nuestro país, en parte por la complejidad de los proyectos, pero

también debido a la complejidad de la sociedad. En otras palabras, el reto de la transformación democrática depende en ¿Cómo instrumentar esquemas de negociación más justos para compensar a aquellos grupos que son afectados directamente? (cfr., Domínguez, 2011).

En este tenor, la búsqueda del consenso social en la construcción de la autopista TN requirió incorporar al núcleo agrario³³, el cual, procura los Bienes Comunales de San Francisco Xochicuatla y su Barrio la Concepción³⁴.

El gobierno estatal a través de organismo público descentralizado SAASCAEM se encuentra facultado³⁵ intervenir en los procesos ejecutados por la secretaria y para suscribir convenios para la construcción de vialidades de cuota.

En una de las entrevistas llevadas a cabo para esta investigación, se habló con Pablo representante comunal, miembro del comisariado de los bienes comunales de Xochicuatla y su Barrio de la Concepción señaló que en el 2011 se convocó asamblea para tratar el asunto de la autopista el cual fue celebrada en escuela de la localidad de San Francisco Xochicuatla, a la cual, arribaron representantes del gobierno estatal y representantes de Autovan quienes presentaron el trazo y características de la autopista TN a las autoridades comunales, señala además, la existencia de un fideicomiso³⁶ como parte de la indemnización por las afectaciones en los bienes comunales:

“en ese momento no se llegó a nada, imagínate somos más de 800 comuneros entre Xochi y la Concha, no todos estaban, entonces se acordó otra reunión, para que nos pusiéramos de acuerdo, y se volvió a convocar asamblea, estudiamos bien las propuestas en aquel momento y decidimos que se nos diera un anticipo, ya que recibimos el cheque se firmó el convenio de ocupación previa así se llamaba ese documento, ahí es donde comenzó todo, por qué se empezaron a cortar árboles, llegaron las máquinas a montones, la gente empezó a decir que nos robamos el dinero, que era muy poco, que pidiéramos más [...] se puso feo” (Entrevista realizada a representante comunal, 20 de octubre 2019).

³³ Un núcleo agrario es también una estructura de poder, generalmente hay un comisariado de bienes comunales y un consejo de vigilancia. El máximo órgano de representación es la asamblea comunal, que es donde se gestionan servicios y apoyos.

³⁴ Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Febrero de 1952, dicha resolución contempla “1901.06 ha.” En beneficio del poblado de San Francisco Xochicuatla y su Barrio la Concepción. Estos núcleos agrarios fueron producto de la reforma agraria de la constitución de 1917.

³⁵ Esto se establece en los artículos 10 y 14 fracciones IV y III en el Reglamento interno de la SAASCAEM.

³⁶ Es parte del “Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal” se constituyó el 23 de abril de 1959 en el Diario Oficial de la Federación, dentro de sus atribuciones están: la captación de fondos comunes, la supervisión del cumplimiento de la causa de utilidad pública, a través de la Secretaria de la Reforma Agraria.

Es importante mencionar, que en ninguna de las asambleas convocadas, hay registro o testimonio alguno de la participación de los gobiernos municipales de Toluca, Naucalpan, Huixquilucan y principalmente Lerma.

Lo anterior ayuda a reiterar la responsabilidad del Estado de disponer de un soporte social a través de la democracia participativa por encima de la democracia representativa (Pascual, 2016: 275). Lo cual, implica que es el Estado quien debe propiciar las condiciones de participación de la diversidad de actores. Sin embargo, la libertad política no garantiza la democracia, pues es necesario impulsar la negociación de una pluralidad de actores públicos y privados en respuesta de contextos urbanos más complejos, fragmentados y descoordinados (cfr. Dryzek, 2000; Sørensen & Torfig, 2007; citados en Venancio 2016: 69).

En este análisis respecto al desarrollo de la autopista TN no se identifica un mecanismo claro de participación ciudadana, hay referencia de dos peticiones ciudadanas hacia la necesidad de hacer una consulta pública respecto a la autopista. Éstas fueron hechas por el C. José Luis Fernández Flores y la C. Elena López Estévez, mediante los oficios número (DFMARNAT/0324/2010 y “...../0324-1/2010), cuyas resoluciones fueron “desechadas” por no cumplir en forma con los requerimientos que los reconociera como miembros de la comunidad de San Francisco Xochicuautla y la Concepción Xochicuautla respectivamente (SEMARNAT, 2010: 4).

Como efecto de lo anterior y de las afectaciones ambientales, se presentaron escenarios de resistencia social, donde, asociaciones civiles, comuneros y demás pobladores mostraron su inconformidad respecto a acuerdos generados y principalmente a la no construcción de la autopista, convirtiéndose en noticia nacional. En un artículo de revista se señala el uso de la fuerza pública en contra de los comuneros para continuar con los trabajos de construcción:

“La comunidad Indígena de San Francisco Xochicuautla ha sido sitiada por trabajadores de la empresa Autovan SA de CV, custodiados de policías estatales, entre ellos personal del gobierno del estado y Policía Ministerial; Xochicuautla se encuentra inconforme y responsabiliza de los actos de hostigamiento al gobierno”. Lucas Miguel Hernández, comunero de Xochicuautla narró: “denunciamos los convenios que las autoridades de Bienes Comunales están realizando bajo la manga por millones de pesos que sólo tiene un beneficio personal para estas personas, de los 121 que rechazábamos el proyecto, hoy quedamos menos de cien [...] la gente de Hinojosa Cantú empezó nuevamente a comprar a los comuneros” (Proceso, 2015).

Es evidente que los acuerdos generados no son legitimados por la mayoría de la población, siendo agraviados en su autonomía institucional y en su aprovechamiento de recursos naturales, aunado a la discusión que históricamente han entramado las dos localidades para determinar cuál de ellas tiene más representatividad de los bienes comunales³⁷ de SFXyCX se muestra el testimonio del Sergio comunero de la comunidad de la Concepción Xochicuatla refirió que:

“como comuneros de la Concha estamos en desacuerdo con la autopista, no tanto que se haga, sabemos que de todos modos se va hacer, lo que se está pidiendo es el reconocimiento de la comunidad de la Concepción, hay una demanda, que la gente de aquí de la conchita llevamos ante la procuraduría agraria, en el momento que se empezó hablar de que iba a pasar por aquí la autopista, la gente se empezó a alborotar, entonces, gente que no eran comuneros, empezó a opinar por nosotros [...] ya después la procuraduría nombró a la mitad de comuneros en Xochi y la otra mitad de aquí [...] nosotros de aquí de la conchita pedíamos más dinero por metro cuadrado de los pagos de indemnización y apoyos para nuestra iglesia, la escuela, para construir la casa del comunero y terminar nuestra delegación, y los de Xochi pedían otra cosa...” (Entrevista realizada a comunero integrante del núcleo agrario de San Francisco Xochicuatla y su Barrio la Concepción, 21 de octubre 2019).

Lo más importante de este relato es en principio la manera en que se estructuran las relaciones de poder, a través de la conformación de redes, es decir, toda relación entre actores conlleva ejercicio del poder desde el momento que se defienden y definen sus intereses, proyectos, saberes (Foucault citado en Venancio, 2016:71). En este sentido, se reitera la baja presencia de democracia en el desarrollo de la autopista TN, donde no importa lo que la mayoría quiere, sino lo que les conviene a los actores de poder. Siguiendo con el argumento del párrafo anterior, hay un problema de gobernanza cuando el poder está desconcentrado en varios actores con distintos niveles de autoridad, los cuales requieren coordinarse para generar una acción común.

³⁷ Es necesario aclarar que para efecto de esta investigación solo se referencia a la perdida de la autonomía de los núcleos agrarios para representar la importancia de los actores en esta red, por el momento el interés no es profundizar en la estructura de estos organismos autónomos.

El Tribunal Unitario Agrario³⁸ del Distrito No.9, dio resolución³⁹ a esta problemática y determinó reconocer a 882 comuneros para el núcleo comunal, 441 comuneros para la localidad de San Francisco Xochicuatla y 441 comuneros para el Barrio la Concepción. No obstante, continuó la disputa sobre cuál de las dos localidades tendría más representatividad legal o si era conveniente convocar a dos asambleas diferentes para determinar el órgano de representación por separado de los bienes comunales de SFXyBC, a consecuencia que los recursos de Fideicomiso del Fondo Nacional para el Fomento Ejidal se centraban en la localidad de San Francisco Xochicuatla y sus cuatro secciones.

Cuadro 8: Bienes comunales la Concepción Xochicuatla y su barrio la Concepción

Población por localidad 18 y más		Total de comuneros	Hombres		Mujeres	
			Comuneros	No comuneros	Comuneras	No comuneras
<i>San Francisco Xochicuatla</i>	3980	441	301	1934	140	2046
<i>La Concepción</i>	2621	441	294	1320	147	1301

Fuente: Inegi, 2020; iter por localidad y Tribunal Agrario (2007).

En este apartado es notorio que no hay consenso entre los comuneros, baste como muestra el testimonio del Sergio, quien además aseguró que los representantes comunales no solo aprobaron la construcción de la autopista TN, también se aprobó el proyecto inmobiliario Reserva Santa Fe bajo la figura de reserva natural privada que abarca parte del núcleo agrario, a pesar de la falta de acuerdo entre comuneros (Milenio, 2020).

Lo anterior muestra los intentos de trabajar en red, y sobre todo, una fuerte interacción entre los actores cada uno defendiendo sus intereses y su posición en la red. Por esto, las redes de gobernanza contribuyen a democratizar las relaciones de los actores en red, favoreciendo la participación política de los actores interdependientes pero operativamente autónomos, en los discursos gubernamentales (Dryzek; Sørensen & Torfig; citados en Venancio 2016: 69).

³⁸ Se encarga impartir justicia agraria para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y los derechos de los campesinos a través de la emisión de sentencias.

³⁹ Esta resolución se encuentra en el expediente agrario con No. 675/2007.

Gestión en red

En este apartado la función de la sociedad civil en general es de relevancia pues se atribuyen responsabilidades que los obliga a organizarse para defender su posición en la red. Dentro de estas responsabilidades se encuentra evaluar y legitimar las acciones de Estado (Aguilar, 2009; Guarneros, 2011; Pascual, 2016; Venancio, 2016; Faludi, 2017).

Como bien sabemos, el proceso de gestión de la autopista TN no cumple con algún mecanismo que garantice la inclusión de los diferentes sectores de la sociedad en su gestión. Sin embargo, los actores locales a pesar de sus diferencias y falta de coordinación, se tuvieron que reorganizar para abordar el tema de la construcción de la autopista esto obligó a los diferentes actores a interactuar y formalizar el “Convenio de Ocupación Previa”⁴⁰, en el cual, se reconoce a 882 comuneros divididos equitativamente en las dos localidades, a su vez.

La interacción entre los actores (comuneros, gobierno estatal, autovan), logran que en el Fideicomiso Fondo Nacional para de Fomento Ejidal (FIFONAFE) se depositen \$60,253,486.56 m.n. para la localidad de San Francisco Xochicuautila y \$33, 075,000 para la localidad de la Concepción Xochicuautila por concepto de ocupación previa de dos polígonos en donde cruza la autopista TN (ver imagen 10). El uso y la repartición de los recursos fueron discutidos en asamblea comunal.

Finalmente, al recibir el pago se emite el acta de entrega – posesión donde los comuneros se obligan a no impedir ni entorpecer las actividades y trabajos en las tierras en las que tiene objeto el convenio. Evidentemente, no se respetó este acuerdo, considerando que el núcleo agrario es un actor más de los múltiples que existen en la sociedad civil.

Deseo enfatizar este punto ya que contrasta con lo dicho por Ibarra (2012), Venancio (2016) e Iracheta (2020), acerca de la mercantilización de los recursos naturales, en principio, esto supone que el Estado en búsqueda del consenso social su mejor alternativa es recurrir a la indemnización de los bienes afectados y para posteriormente, de la producción del espacio le permita recuperar la inversión. En conferencia de prensa, José Luis Fernández miembro del consejo supremo indígena de San Francisco Xochicuautila reitero que su resistencia es por el patrimonio biocultural de sus descendientes:

⁴⁰ Se nos proporcionó copia del Convenio de Ocupación Previa, sin embargo, por razones legales y de protección de datos personales, se decidió, no incorporar la muestra de este documento, por otra parte, se retoman datos necesarios para describir a nuestra investigación. Este convenio fue discutido y aprobado el 16 de Noviembre del 2011,

“porque queremos que ellas y ellos puedan seguir caminando en nuestros bosques, estar en contacto con la naturaleza, que puedan seguir viendo volar al águila real, ver correr a los conejos, saltar al lince, escuchar aullar al coyote y el canto de los jilgueros”. El medio ambiente, expresó, no es una mercancía, sino un bien común de todas y todos” (Reforma, 26 de junio 2016).

Por otra parte, hay que mencionar que las comunidades de San Francisco Xochicuautla y la Concepción Xochicuautla presentan un alto grado de marginación (Conapo, 2020). A pesar de recibir el pago del comunero, se percibe que este tipo de estrategias no tienen impacto social significativo en la población afectada. Además, carecen de movilidad y de transporte eficiente, se reconoce que la autopista TN cruza por estas áreas urbanas, en cambio no resultan beneficiados por esta, ya que es una vialidad de acceso restringido, no obstante, cuenta con cinco entronque viales pero ni uno beneficia a éstas, lo que reitera el problema de la movilidad intermunicipal (Azamar & Rodríguez, 2020).

De acuerdo con lo referido por el Sergio, la interacción entre los comuneros y los representantes de la autopista permitió lograr sus peticiones, la muestra física se encuentra en la figura 5 y 6, en la primera figura se muestra la construcción de la casa del comunero en la Concepción Xochicuautla, así como la construcción de una iglesia en el paraje denominado Llano de los Negros. Estas obras locales fueron producto de la relación entre los representantes de la autopista y los representantes locales de la comunidad (comuneros y el consejo de participación ciudadana).

Figura 5: “Casa del Comunero”



Fuente: tomada en La Concepción Xochicuautla, 2019.

Figura 6: “Iglesia en el llano de los Negros”



Fuente: tomada en el paraje Llano de los Negros, 2019.

En suma, la gestión en red implica definir las reglas del juego para la negociación entre los actores, es decir, consensuar cuales son los lineamientos para la negociación entre actores precisando las atribuciones de cada uno. Impulsando mecanismos organizacionales e instrumentales necesarios para fortalecer el consenso entre actores e incentivar el interés general (Venancio, 2016).

A continuación se muestra los actores que interactuaron en el desarrollo de la autopista TN, así como sus objetivos, la intensidad con la que interactuaron en la red y por supuesto la postura que tomaron acerca del proyecto.

Cuadro 9: Matriz de actores según su participación en el desarrollo de la autopista TN⁴¹

Actor	Influencia del actor en la red	Intensidad de relación	Papel en la red	Objetivo
<i>Gobierno Federal (Programa de Inversiones en Infraestructura del Transporte y Comunicaciones 2013-2018).</i>	✓		Elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes.	Cumplir con todos los proyectos componentes del programa con el presupuesto indicado.
<i>Gobierno Estatal (SAASCAEM)</i>	✓		Desarrollar programas y acciones relacionados con la infraestructura carretera, a fin de integrar las regiones socioeconómicas del territorio estatal.	Administrar, operar, explotar, construir, diseñar, rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura vial de cuota, aeropuertos, servicios conexos y auxiliares en el territorio del Estado de México.
<i>Municipio de Toluca</i>	✓		Señalar que la autopista es congruente con los instrumentos normativos que rigen el ordenamiento territorial municipal.	Mejorar el transporte de mercancías hacia sus zonas industriales e interconectar los municipios aledaños con el aeropuerto de Toluca
<i>Municipio de Lerma</i>	✓		Permitir su ejecución en cuanto se respete la normatividad ambiental.	No presenta estrategias para la movilidad, sin embargo, se conecta con el municipio de Toluca.
<i>Municipio de Naucalpan</i>	≠		No presenta interés en la construcción de la autopista.	Disminuir el tiempo de traslado hacia este municipio.
<i>Municipio de Huixquilucan</i>	✓		No presenta inconveniente en el fundamento normativo del proyecto.	Solucionar los problemas de tránsito vehicular y conservación de Medio Ambiente.
<i>SEDATU</i>	✓		Verificar los usos de suelo por donde cruzó el trazo de la autopista TN con respecto a los instrumentos de ordenamiento territorial.	Establecer las políticas y estrategias de ordenamiento territorial, así como los criterios básicos (usos de suelo) para el desarrollo urbano de sus centros de población.

Continúa en la siguiente página.

⁴¹ Considera los actores grupales con mayor participación en la gestión y desarrollo de la autopista TN, la intención es sintetizar en cuestiones de forma la participación de los actores mencionados, sobretudo, lo que interesa aquí es conocer cómo se relacionan los actores desde la gobernanza.

<i>Procuraduría Agraria (Delegación Estado de México)</i>	∅		Defender los derechos agrarios, asesoría jurídica, arbitraje agrario, y reconocimiento de los bienes comunales de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción.	Fomentar la organización agraria para la producción y mejor aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales, a través del desarrollo rural sustentable y al bienestar social.
<i>Autovan</i>	✓		Construir y dar mantenimiento a la autopista y cumplir con las medidas de mitigación propuestas en el ManImpAmb.	Incrementar los servicios de infraestructura del país con la mejor tecnología, confianza, calidad, para contribuir a la preservación del medio ambiente y promover el desarrollo sustentable.
<i>SEMARNAT</i>	∅		Se encarga de evaluar el manifiesto de impacto ambiental para la autopista.	La conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad.
<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Fondo Metropolitano)</i>	✓		Atender a las necesidades de las zonas metropolitanas del país.	Financiar los programas, proyectos, obras y acciones de la CECMVT.
<i>SCT (Programa Estatal de Modernización de la Infraestructura Carretera)</i>	✓		Elevar la cobertura de la infraestructura carretera y los servicios de transporte en la entidad.	Avanzar estrategias que impulsen proyectos con mayor rentabilidad social, basados en la coordinación.
<i>CECMVT</i>	✓		Coordinar a los actores metropolitanos para atender problemas comunes.	Planear, coordinar y ejecutar las acciones que permitan resolver los problemas comunes en los municipios metropolitanos del Valle de Toluca.
<i>Comunidad de San Francisco Xochicuautla</i>	✗		No permitir la construcción de la autopista	Proteger los bienes comunales y sobretodo exigir el reconocimiento de núcleo agrario.
<i>Comunidad de la Concepción Xochicuautla</i>	✗		El reconocimiento como pueblo indígena.	Busca su independización como núcleo agrario y mejorar los servicios en la comunidad.
<i>Consejo Supremo Indígena de San Francisco Xochicuautla</i>	✗		Presentó resistencia al proyecto por los daños ambientales en el bosque Otomi-Mexica, donde realizan sus ceremonias sagradas.	Proteger sus costumbres y tradiciones (pueblo Otomí- Mexica).

Fuente: Elaboración propia con base en SEMARNAT, 2010, Venancio, 2016 y Luna, 2017.

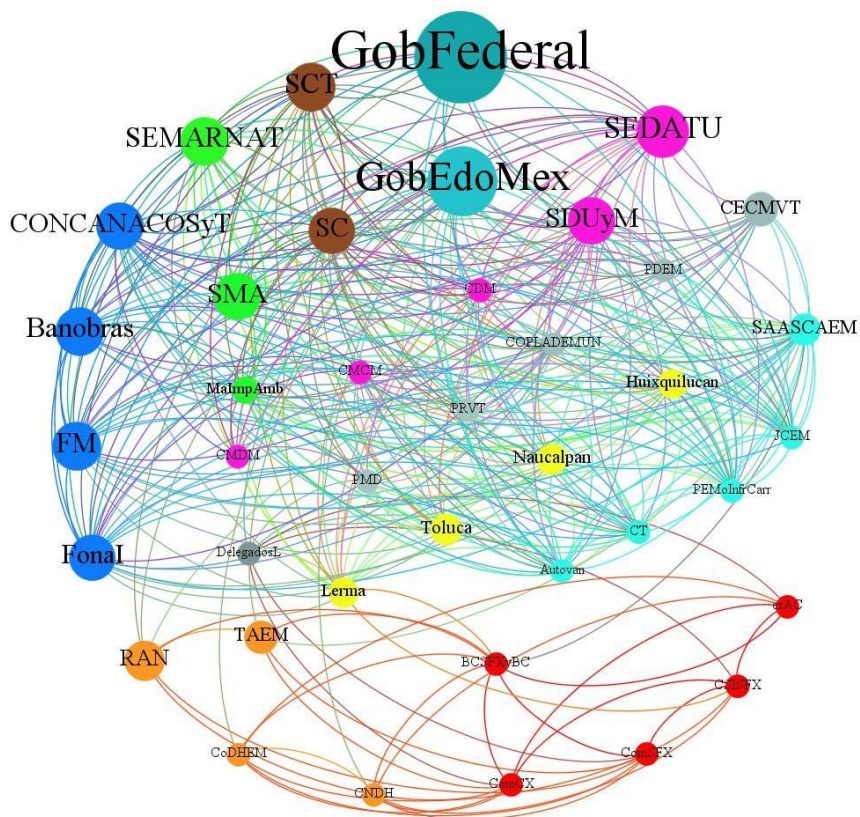
En este cuadro, se infiere la necesidad de articular los esfuerzos de los distintos actores públicos, y privados, los cuales como se muestran, están en constante conflicto, por lo que desde la gobernanza se enfatiza en la gestión estratégica, cuya finalidad es proporcionar los instrumentos para la construcción colectiva de la planificación y gestión del territorio, a través de la coordinación intermunicipal. Sin embargo, la interacción entre los actores permite hacer referencia a las relaciones de poder, por un lado porque se muestra que la sociedad civil (comuneros y asociaciones civiles) no sólo transmitió y movilizó sus preferencias y preocupaciones individuales y colectivas hacia el aparato estatal (Bassols, 2011), también, muestra cómo los representantes comunales, asociaciones civiles son empoderados por la población en general, lo cual implica que estos actores tomen las decisiones referente al ejercicio del poder, entonces, se puede decir que el primer actor tiene poder derivado del segundo. En este sentido, ante la descoordinación de los actores locales muestra la baja presencia de democracia, donde no importa lo que la mayoría quiere, sino lo que les conviene a los actores de poder (Zentella, 2004; Aguilar, 2009; Blanco 2010; Venancio 2016:72; Pascual, 2016:257).

A continuación, el diagrama 1 ofrece de manera visual un mejor entendimiento de cómo los actores se relacionaron, en el que su estructura muestra de manera jerárquica los ámbitos de gobierno, incorporando a todas aquellas instituciones gubernamentales, fuentes de financiamiento, iniciativa privada, comuneros, asociaciones civiles, instrumentos, planes y programas, que conlleva la gestión de la autopista TN. Las estimaciones presentadas son resultado de cruzar información documental y trabajo de campo.

Es preciso mencionar que la influencia de los actores en el diagrama de redes de gobernanza puede cambiar, debido al dinamismo que se genera en las interacciones sociales, es decir, la posición de los actores en la red dependerá de los intereses que se pongan en juego y de la capacidad de lograr el bienestar social (Cabrero, 2005; Bassols, 2011).

El diagrama corrobora lo que se viene mencionando en la teoría, hay una descoordinación entre actores donde la gestión de proyectos estratégicos dejan a un lado los intereses sociales, esta forma de gestionar ha puesto como antesala la particularización de acuerdos gobierno – empresa sin que la sociedad en su conjunto sea uno de los beneficiados, esto ha provocado el descontento de los actores sociales, la desarticulación de los planes y programas, cuyos proyectos estratégicos dependen de las políticas del gobierno estatal, y federal y no de las necesidades del ámbito local (Pascual 2016; Venancio, 2016).

Diagrama 1: Actores que intervienen en la gestión de la autopista TN⁴²



Fuente: elaboración propia con base en trabajo documental y de campo.

De modo que, la gobernanza territorial busca la efectiva participación real y corresponsable de los pobladores, comuneros, asociaciones civiles y representantes legales de la autopista en la planeación urbana y en la toma de decisiones, para generar proyectos estratégicos de infraestructura vial, cuyo enfoque este formalizado en las estructuras e instituciones públicas, como los institutos de planeación, los consejos consultivos y deliberativos, las instituciones de coordinación intermunicipal, las empresas público – privadas, y así alcanzar la eficaz movilidad urbana en el territorio.

Como se muestra en el diagrama, la mayoría de los organismos institucionales responden a un proceso administrativo delegativo, esto se torna un problema, por la falta de legitimidad y por la peculiaridad de validarse a sí mismos, lo que dificulta la capacidad de tejer sistemáticamente acuerdos interinstitucionales

⁴² Habría que mencionar que solo es un diagrama representativo, no ponderado, ya que para el nivel de análisis sirva para describir los factores que intervinieron en el desarrollo de la autopista TN.

con otros actores, lo que conduce a asumir el pluralismo, el conflicto y la diversidad como elementos substanciales de un proceso político que llega a consensos no por consentimiento, sino por convicción (Pascual, 2016: 283). Esto sugiere, que el programa de restauración ecológica y el convenio de ocupación previa son acuerdos que buscan justificar las acciones del gobierno, y no la búsqueda del consenso social.

En resumen, el diagrama muestra por una parte como las empresas prevalecen sobre los actores sociales, en otras palabras, la individualidad está por encima de la colectividad, lo que implica más competitividad por el territorio y por ende, más desigualdades socioterritoriales (Venancio, 2016:167). Por otro lado, hubo asociacionismo entre los municipios, pero, solo para aprobar y legitimar las políticas de infraestructura vial del gobierno federal y estatal.

No obstante, el Programa de Restauración Ecológica, así mismo, los recursos depositados en el Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal de la autopista TN, no puede quedar en el olvido. Estos programas requieren una reestructuración, seguimiento e implementación:

1. Los criterios con los que fueron estructurados no son específicos para mitigar los efectos de la infraestructura vial.
2. Se requiere de la coordinación de los tres órdenes de gobierno para delegar responsabilidades para su implementación
3. Su implementación debe integrar a los actores locales en las campañas de reforestación, de concientización respecto a los cambios de usos de suelo, y en general para la conservación de la flora y fauna.
4. El uso de los recursos del Fondo Nacional deben mejorar la calidad de vida de las localidades del núcleo agrario.

Todo lo anterior, implica gestión y planificación, es de suponer que la interacción entre actores en el desarrollo de la autopista no ha terminado y se ve la oportunidad en la gobernanza de lograr la construcción colectiva.

Figura 7: “Producción espacial”



Fuente: Fotografías tomadas en recorrido de campo en diciembre de 2019.

Ahora bien, las estrategias de mitigación ya fueron establecidas, parte de ellas ya fueron implementadas en el proceso de construcción, sin embargo, el resto deben ser implementadas a partir del momento que entra en operación la autopista TN, ya que son estrategias que prevén la restauración y conservación, en este sentido, se reitera la interacción entre los actores no termina.

Hay que reconocer que la sociedad civil ha jugado un papel importante, permite analizar la gobernabilidad de los territorios, ahí la importancia de incorporarlos de forma activa y permanente en los procesos de producción espacial, preferentemente los relacionados con infraestructura, los cuales son de alto impacto (Pascual, 2016).

En este sentido, es común que la sociedad civil limite su acción por la falta de financiamiento. Por un lado las asociaciones civiles tienen que costear sus necesidades con ingresos propios, por lo tanto es una limitante, en seguida, los delegados municipales y concejos de participación ciudadana tienen voz pero no voto y casi siempre su autonomía es condicionada, entonces, habría que considerar estos elementos para que la sociedad civil en verdad sea parte en la formulación de políticas territoriales y no solo una voluntad política en la conformación de la agenda del gobierno (Venancio, 2016:2017). En entrevista con el María,

quien radica en la localidad de Concepción Xochicuautla, narró su experiencia como miembro activo del núcleo agrario y señala las dificultades de lograr la unificación de este organismo autónomo:

“es triste ver como los ríos, el campo, la naturaleza se ha venido acabando, nosotros que vivimos aquí nos damos cuenta, pero las personas que viven en otros lugares no lo ven así, creen que es solo por molestar o que no tenemos nada que hacer, pero no es así, no tiene mucho que subí con mi familia a recoger ramitas de la planta de sabanilla para un tecito, pero ya no hay nada, ni siquiera honguitos, creímos que fue por que faltaban lluvias, pero ni así los ríos están secos, ya nos hay flores como antes, [...] he asistido a la mayoría de las asambleas, si no puedo yo va mi esposo, me he dado cuenta que cada vez que se convoca a asamblea es para ver cómo vamos a utilizar el fondo comunal, pero no para ver que vamos hacer en el llano de los negros, que es lo que nos interesa, [...] he querido postularme para la planilla del comisariado ejidal pero me dicen que ya están completos, que mejor luego, y pues pensándolo bien es tiempo perdido, hay que estar atrás de la gente, son gastos innecesarios, prefiero que quedarme con mi familia” (Entrevista realizada a comunero integrante del núcleo agrario de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción, 21 de octubre de 2019).

Como se ha comentado, la elaboración de estrategias compartidas entre los actores en el territorio, exige mecanismos de participación, para que los distintos sectores ciudadanos puedan expresar sus opiniones y se disponga de los conocimientos y metodologías adecuadas para identificar sus intereses. De este modo, los espacios participativos deben transmitir, confianza, para una sociedad activa y comprometida, ahora bien, este planteamiento centra la atención en los gobiernos locales quienes han adquirido protagonismo por la cercanía con la sociedad civil, por ello, debe evitar delegar la solución de sus problemas a actores externos, debe identificar con claridad y objetividad la situación de la ciudad, debe activar la resiliencia ciudadana y la disposición de un proyecto estratégico compartido, para lograr avanzar en la coordinación intermunicipal (Pascual, 2011: 208).

En este sentido, se busca que la gobernanza permita proyectos estratégicos de infraestructura vial vinculados y estructurados entre los principales actores y sectores de la ciudadanía, en el que no haya decisiones unilaterales y descoordinadas del resto de los actores, puesto que ello resta sinergia a las inversiones en capital físico, humano y social (Bassols, 2011: 30; Pascual, 2011:222).

Hay que mencionar que durante los recorridos de campo se observó los efectos de la construcción en el Gran Bosque Otomí, principalmente en el kilómetro 18 de la autopista, donde era visualmente agradable el apreciar el paisaje natural, sin embargo, conforme se fueron realizando los trabajos de construcción fue notorio la degradación de los recursos naturales, hasta el punto en que el cauce del río de esta zona se secó.

Figura 8: “Efectos ambientales de la autopista TN”



Fuente: Fotografías tomadas en recorrido de campo en diferentes periodos de tiempo 2017, 2019, 2020 respectivamente.

Es fundamental que en la elaboración de estrategias compartidas se generen nuevas redes sociales y sobre todo, fortalecer las interacciones ya existentes, en este sentido, se encuentran argumentos para trabajar en red en el desarrollo de la autopista TN, es decir, la construcción concluyó recientemente, pero no implica que las acciones a favor de la restauración del medio ambiente queden en el olvido. Sergio, mencionó el desconocimiento de las medidas de mitigación propuestas en el manifiesto de impacto ambiental, particulariza que en las asambleas solo se discutían acuerdos preestablecidos por líderes comunales, cuya aprobación dependía de su voluntad, y no de la totalidad del núcleo agrario:

“todas las actas de asambleas fueron manipuladas, ya las traían planchadas, ya nada más le ponían entraron tantos, cuantas abstenciones, cuantas, en favor, tantos en contra, cuando nunca se llevó a cabo una votación por que se rompían las asambleas, ya ellos las formaban a su propia conveniencia” (Entrevista realizada a comunero de la localidad de la Concepción, Municipio de Lerma, 21 de octubre 2019).

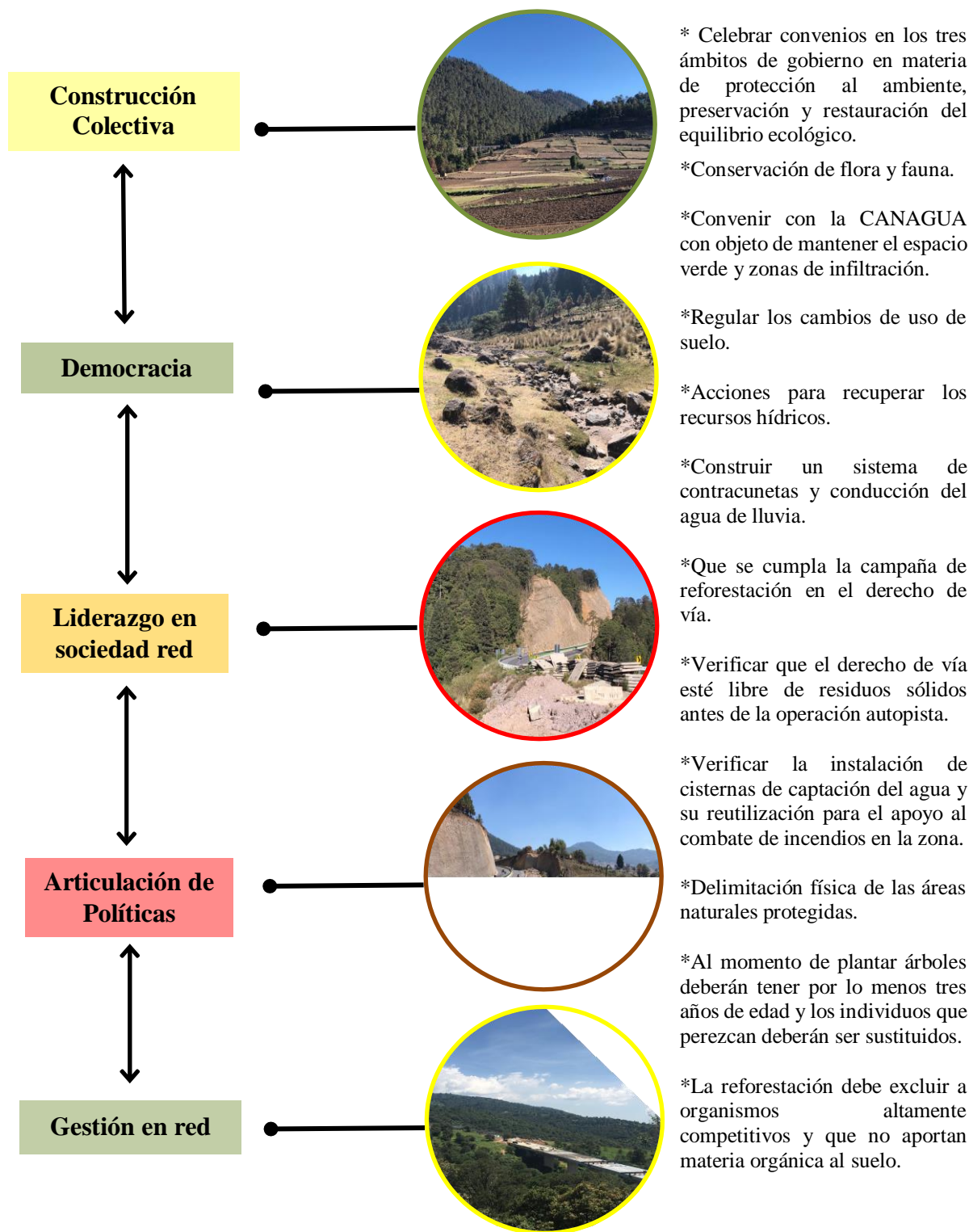
Esto reitera que durante la gestión en red se producen relaciones de poder, que limitan el diálogo y el consenso entre actores, por otra parte, no es de conocimiento público las políticas de restauración ecológica en el núcleo agrario. De esta manera, se coincide con la postura de Cabrero (2005) al señalar que, el problema de coordinación no radica en la falta de interés por parte de los actores, sino en la capacidad de dialogar un proyecto estratégico común de largo plazo con la adopción de compromisos para el fortalecimiento de las redes de políticas públicas.

Conclusiones del capítulo

La gobernanza de base territorial permite la incorporación de actores distintos al gobierno para formar parte de las decisiones colectivas, pasar de la práctica parcial a lo territorial, es decir, el gobierno no debe imponer su política espacial, sino a partir de la acción pública debe fortalecer la coordinación intermunicipal para la formulación de instrumentos congruentes con la realidad y acorde con los mecanismos de gestión participativa (Cabrero, 2005; Guarneros, 2011: 179, Pascual, 2016: 230; Venancio, 2016:135).

Por ello, se plantea que las medidas de mitigación del Programa de Restauración Ecológica de la autopista TN se implementen a través de la gobernanza, es decir, que el interés común sea la restauración del Gran Bosque Otomí, cuyo propósito sea mejorar la calidad de vida de la población (ver Figura 9).

Figura 9: Criterios del Programa de Restauración Ecológica de la autopista TN



Fuente: Elaboración propia en base a las medidas de mitigación presentada, SEMARNAT, 2010.

En este sentido, coordinación intermunicipal es necesaria para atender los efectos producidos en la inmediatez de los proyectos estratégicos de infraestructura, donde los esfuerzos políticos no se reduzcan a la competencia, sino a integrar los planes, programas y proyectos para planificar y gestionar el desarrollo regional según las necesidades sociales de cada municipio, situación que está implícita en las normas urbanas pero que operativamente se limita por la falta de capacidad organizacional del Estado para generar espacios de participación para el diálogo, que simultáneamente sean espacios para la integralidad de la pluralidad de saberes (cfr. Venancio, 2016:133).

Como características distintivas de la autopista TN se destaca, es un proyecto de infraestructura vial que busca el desarrollo regional, es un proyecto promovido por el gobierno federal y estatal, genera alto impacto en el medio ambiente al igual que los megaproyectos, los cuales no son sometidos a consulta pública y por supuesto, no consideran a los actores de la sociedad civil.

Los instrumentos con los que son normados los proyectos de estratégicos de infraestructura vial, no particularizan en medidas de mitigación propias de este tipo de infraestructuras, sobre todo, presentan falta de continuidad e implementación.

La falta de consenso social, provoca que los proyectos estratégicos de infraestructura sean desplazados presupuestalmente, lo que implica mayores gastos de inversión y por ende, como mayor plazo para la explotación de los bienes comunes privatizados. En particular se observa que las empresas presentan las propuestas para planificar el territorio.

Conclusiones Finales

En México la fragmentación político-administrativa en las zonas metropolitanas genera escasa coordinación y cooperación entre municipios, sumado el desconocimiento de los arreglos institucionales que permiten la coordinación intermunicipal, así como las ventajas de trabajar juntos para la conformación de proyectos estratégicos. En consecuencia, los municipios se ven superados por los problemas que conllevan la acelerada urbanización de las ciudades, lo cual rebasan sus jurisdicciones político-administrativas, por ende sus acciones para contrarrestar este fenómeno son dispersos y sin efecto.

Asimismo, en esta investigación se pudo conocer que existen posicionamiento teóricos divergentes para referirse a la gobernanza. De ahí que las aportaciones de Iracheta (2020), Pascual (2016), Guaneros (2011), Bassols (2011), y principalmente de Venancio (2016), permitieron señalar la importancia de la interacción entre los actores y en común reconocer a la gobernanza de base territorial como aquella que permite la cooperación y coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en el ejercicio del poder, situación que obliga al gobierno a alcanzar objetivos integrales y de largo plazo en la gestión de proyectos estratégicos de infraestructura vial.

El marco teórico-conceptual de la gobernanza se ha fortalecido en la manera en que la sociedad influye en las decisiones gubernamentales. Principalmente, lo relacionado con los proyectos estratégicos o megaproyectos y el proceso de extractivismo durante su implementación. Dicho de otra manera, es necesario promover la participación activa y permanente de los múltiples actores en los asuntos de interés metropolitano, para evitar conflictos sociales. Razón por la cual, en la gobernanza, se encuentran los elementos que permiten responder a los cuestionamientos planteados en esta investigación, acerca de los factores que intervienen en el desarrollo de proyectos estratégicos de infraestructura vial en la ZMT, lo cual implica: 1) el fomento en interés colectivo en los proyectos de nivel regional, 2) lograr la democracia en la formulación y operación de los proyectos, 3) que la red de políticas públicas fortalezcan la coordinación intermunicipal, 4) que los gobiernos legitimen el consenso y participación ciudadana, y 5) finalmente que se logre la interacción entre redes.

A partir de los resultados obtenidos en el capítulo 3, se pudo probar afirmativamente la hipótesis expuesta en un inicio: *la gestión del proyecto de la autopista Toluca – Naucalpan se fundamenta en un esquema en el que el Estado mexicano se reduce a la acción predominantemente impositiva y contractual, favoreciendo la descoordinación intermunicipal y descontento entre los actores sociales afectados. Por lo tanto, desde la gobernanza se consideran las relaciones en red para avanzar en la coordinación y gestión de las autopistas como proyectos privados.* El análisis de la información documental y de campo mostró que la autopista TN es parte del Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018 del gobierno federal, el cual no integra a los múltiples actores de la sociedad civil y su implementación presentó un alto impacto en el medio ambiente, sobre todo, dentro de las estrategias que plantea no considera la movilidad intermunicipal, se logró identificar que su principal objetivo es detonar la economía en el territorio.

En este sentido se infiere que los proyectos estratégicos de infraestructura vial en el país, son producto de algunas iniciativas de los gobiernos estatales y programas federales en el intento de atender a la alta incertidumbre política, y principalmente para responder a las presiones del mercado. La autopista TN interconecta a la ZMT y ZMM, es decir, esta vialidad une a dos regiones industriales, permitiendo disminuir el tiempo de traslado de mercancías, también reduce la carga vial en la carretera Toluca – Naucalpan, por último pero no menos importante conecta con aeropuerto internacional de Toluca.

Por otra parte, la autopista cruza por los municipios de Toluca, Naucalpan, Huixquilucan y Lerma, los cuales presentan descoordinación entre ellos y su participación en desarrollo de la autopista fue parcial y subordinada al gobierno estatal. En este entendido, el CECMVT no ha logrado el asociacionismo municipal, permitiendo a los municipios abordar los problemas de movilidad urbana de acuerdo a su voluntad política.

La falta de legitimidad en los acuerdos producidos por el órgano descentralizado SAASCAEM respecto a la implementación de la autopista TN, provocó descontento entre los actores, sumado a la falta de mecanismo para lograr el consenso social.

De donde se infiere que, el Estado no tiene la voluntad política de intervenir en la planificación y gestión del desarrollo regional y específicamente en la movilidad urbana. Los planes y programas se encuentran desarticulados, entre sí y por supuesto, no integran a los múltiples actores, es importante aclarar que los antes mencionados no consideran estrategias o lineamientos propios de regularización de proyectos de

infraestructura vial. Se reconoce que estos instrumentos han quedado subordinados a los intereses particulares de las empresas y gobierno, lo que implica en una mercantilización del territorio.

La gestión de la autopista TN ha puesto una antesala para particularizar los acuerdos gobierno- empresa sin que la sociedad civil (comuneros, asociaciones civiles, delegados) sea uno de los actores que se beneficie de su desarrollo, al contrario, al ser una vialidad de cuota de acceso restringido, segrega a las comunidades de SFX y la CX, las cuales se postraron en desacuerdo y en contra del proyecto. Este descontento ha favorecido a que la sociedad civil se organice y especialice para gestionar y amortiguar su impacto.

Las experiencias de gobierno-gobernanza muestran en definitiva la necesidad de integrar la gobernanza en los procesos de planificación y gestión de las grandes ciudades, siendo el medio que oriente las estrategias con reglas, valores, y una visión de largo plazo en el proceso de construcción del buen gobierno. Se infiere que la gobernanza no implica quitarle atribuciones al Estado, sino que busca la interacción y relación con otros actores, a través de redes, dirigiendo así los objetivos de planificación y gestión de desarrollo territorial, en este sentido, debe asumir la responsabilidad de lograr congruencia entre los instrumentos normativos.

Hay que mencionar, además la diversidad de actores que inciden en la planificación y gestión de la ZMT, también, recordar que el nivel de análisis de esta investigación solo se centró y se constituyó en un diagrama de redes de gobernanza en función de la disponibilidad de información documental y de campo, referente a los proyectos de infraestructura vial. Sin embargo, hay que mencionar que el enfoque cualitativo que se le dio a este trabajo, no solo permitió validar nuestra investigación, sino también aportó nuevo conocimiento para la gobernanza de base territorial, al mostrarse que en los proyectos de infraestructura vial son concesionados a empresas cuyo vínculo social está definido por relaciones de poder.

De manera que, el diagrama de redes de gobernanza, permitió reconocer a los actores que participaron en la gestión y desarrollo de la autopista TN, y destacar las relaciones de poder producto de la interacción entre actores.

Dentro de los hallazgos más importantes se puede mencionar que el proyecto no se sometió a consulta pública, y que la participación ciudadana no es prioridad en la implementación de las políticas territoriales, dicho de otra manera, la participación ciudadana se ve limitada por trámites burocráticos.

En la interacción producida durante el desarrollo de la autopista, se muestran relaciones de poder que limitan el consenso y la toma de decisiones.

En el contexto local existen diversos actores con objetivos e intereses particulares, los cuales se resisten a los proyectos estratégicos de infraestructura vial, a la expropiación y extractivismo de los recursos naturales a su resguardo. Por otra parte, se muestra a una sociedad civil, sin conocimiento sobre la problemática territorial, que en ocasiones tienen voz pero no voto en las decisiones gubernamentales. Es así que, el aporte de esta investigación permite que los estudios territoriales consideren la pluralidad de actores en el ámbito local para su análisis, ya que como órganos autónomos presentan pérdida en su autonomía durante el proceso de producción espacial en las metrópolis.

A pesar de que la autopista TN se rige sobre el principio de una autopista verde, sus efectos ambientales son significativos, en este sentido las medidas de mitigación propuestas por Autovan son parciales y no considera a los actores locales. Sin embargo, está obligado a cumplir con el Programa de Restauración Ecológica.

Por una parte, se puede decir, que gobernanza territorial permitió analizar los factores que influyeron en el desarrollo de la autopista TN y a su vez permitió identificar, la necesidad de avanzar en la coordinación intermunicipal para ZMT, en el que a partir de la gestión de redes se formulen los objetivos de gestión y planificación. Por otra parte se concluye que la urbanización presenta implicaciones sociales, que pasan de ser un problema privado a un problema público.

Recomendaciones sobre la gestión de proyectos estratégico desde la gobernanza

La investigación llevada a cabo en esta tesis puede abrir paso a futuras investigaciones. Desde la gobernanza de base territorial, ya que puede integrar a la diversidad de actores inmersos en la planificación y gestión de proyectos estratégicos de infraestructura de interés metropolitano, se podrían revelar otras particularidades del tópico, que para el nivel de análisis de esta tesis no fue posible identificar. Por ejemplo, para alcanzar el buen gobierno de las zonas metropolitanas en México es necesario una reforma urbana – metropolitana que coordine la participación entre los municipios metropolitanos y con sus actores.

Asimismo, esta investigación determina la necesidad de llevar a cabo la gestión de proyectos estratégicos de infraestructura, mediante la gestión en red desde lo local, donde la aplicación de planes, programas respondan a las necesidades de la ciudadanía y no solo de la voluntad política.

De manera que, se requiere de instrumentos normativos específicos de infraestructura vial, que tengan como objetivo la búsqueda de integralidad, una visión a largo plazo y que logren revertir los efectos socio ambientales.

También, se propone la apertura de espacios públicos, en donde sea posible legitimar para la participación activa y permanente de la sociedad civil, espacios que permitan abordar temas de interés regional o metropolitano y no se limite solo al nivel local.

Se plantea que los estudios territoriales particularicen en el análisis de la gobernanza local, enfocándose en el desarrollo y fortalecimiento de aquellos organismos autónomos que integran los núcleos agrarios, pues en ellos recae la responsabilidad de cuidar los bienes comunes, su influencia en la planificación y gestión del territorio demanda su intervención en temas como la distribución del agua potable, equipamiento, usos de suelo, reforestación, agricultura, deposito final de residuos sólidos, tenencia de la tierra, y todo lo correspondiente a los núcleos agrarios.

Finalmente, en relación con lo anteriormente expuesto se identificaron aspectos relevantes acerca de los núcleos agrarios y la pérdida de su autonomía. Se piensa que esta investigación ayudaría en el análisis e inclusión de estos en futuras investigaciones, específicamente en la planificación de megaproyectos de infraestructura y que permita guiar el desarrollo integral de los actores en las políticas territoriales, cuyas injerencias contemplen la sostenibilidad, y el uso racional de los recursos naturales, a través de la gobernanza.

Referencias:

1. Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y acción pública*. México: Fondo de cultura económica.
2. Aguilar, L. (2009). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cuadernos de liderazgo*. México.
3. AMB. S.f. *Área Metropolitana de Barcelona*. <https://www.amb.cat/s/home.html>
4. Anzaldo, J., Hernández, J. (21 de octubre de 2019), nota de voz, *Instrumentos de Gestión Metropolitana*, Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Toluca, Estado de México, disponible en cinta.
5. Arellano, A. y Rivera Y. (mayo- agosto 2011). Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco. *Espacios Públicos*, 14, núm. 31, pp. 32-56.
6. Arteris, s.f. *Abertis Infraestructuras SA*. Recuperado de <https://www.arteris.com.br/>
7. Azamar, A. y Rodriguez, C. (2020). *Conflictos Sociales por Megaproyectos: extractivos, de infraestructura y energéticos. En la cuarta transformación*. Ciudad de México, México, Creative Commons International.
8. Barcelona. s.f. *Ayuntamiento de Barcelona*. Recuperado en: <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/es/organitzacio.html>
9. Bassols, M. y Mendoza, C. (2011). *Gobernanza; Teoría y prácticas colectivas*. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México, p.16.
10. Blanco, R. (2010). Campos, relaciones y redes de poder: Debates teóricos para la comprensión de las disputas por el control del Estado: *Reflexiones/Jornadas de Investigación*, pp. 95-106.
11. Brower, J. (2016). *En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances*. Daimon. Revista Internacional de Filosofía, nº 67, pp. 149-162, Universidad de Santiago de Chile.
12. Bull, A. (2003). *Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
13. Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.
14. Catalán, R. y Muñoz, D. (2010). *La ciudad en el lenguaje y el lenguaje en la ciudad*. Universidad Complutense de Madrid, España. Primer bloque: La ciudad como ecosistema urbano.
15. Cerrillo, I. y Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de gobernanza*, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, (España).

16. Cervantes, J. (22 de junio 2015). Autopista Toluca – Naucalpan: amenazas y represión contra comuneros. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2015/6/22/autopista-toluca-naucalpan-amenazas-represion-contra-comuneros-148806.html>
17. Conapo (2015). *Índice de marginación por localidad*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112592/Indice_de_marginacion_por_localidad_2015.pdf.html.
22. DOF, (2019). *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el Ejercicio Fiscal 2019*. Recuperado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551141&fecha=26/02/2019.html
23. Dominguez, J. (enero –junio de 2011). Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, (4), no. 7, pp. 33-62.
24. Emerson, K., Nabatch, T. y Balogh, S. (2011). *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. Oxford University Press on behalf of the Journal of Public Administration.
25. Espejel, J. (2013). *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*. México: Fontamara.
26. Faludi, A. (2017). La gobernanza (territorial) multinivel: tres críticas. En I. Kunz (comp) *Planeación metropolitana. En busca de la integridad* (pp. 184-207): Ciudad de México: XXI siglo veintiuno.
27. Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.* (46), pp. 11-32.
28. Flores, A. y Iracheta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, 102, enero-abril, pp. 91-118. Universidades Públicas de Andalucía Málaga, España.
29. Flyvbjerg, B. (2014). “What You Should Know sobre Megaprojects y por qué: una Descripción general”. *Proyectoect Management Journal*, 45 (2), 6 – 19.
30. Foucault, M. (2002). True and power. En C. Calhoun, J. Gerteis, J. Moody (eds.) *Contemporary Sociological Theory*, Oxford, Blackwell, pp. 201- 208.
31. Fuentes, V. (26 de junio de 2016). Ignora Edomex fallo y favorece a Higa. *Reforma*, pp20.
32. Gaceta del Gobierno de Estado Libre y Soberano de México (4 de Octubre de 2012).
33. Gaceta Ecológica, (21 de enero de 2010). Manifiesto de Impacto Ambiental en Modalidad de Particular, Autopista Toluca – Naucalpan, México, Gobierno Federal.

34. García, R. (2001). Planificación y gestión del desarrollo urbano metropolitano en el noreste fronterizo de México. El caso del área metropolitana de Monterrey, 1995 -2000. En Roberto García, Alfonso Iracheta y Emilio Duhau (comp). *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México*, Colef – Colegio Mexiquense, pp 21-51.
35. Gobierno del Estado de México, s.f., Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares. Recuperado en <https://saascaem.edomex.gob.mx/functiones>
36. Gonzaga, C. (2017). *Procesos sociales de resistencia frente a la acumulación por despojo: Xochicuautla y la defensa del bosque Otomí*. Universidad Autónoma del Estado de México.
37. Grin, E., Segatto, C. y Abrucio, F. (2016). *El asociativismo territorial en Brasil: un panorama sobre la cooperación intermunicipal*. Universidad Tecnológica Metropolitana.
38. Guarneros, V. (2011). Localismo, neoliberalismo y poder: élites urbanas y prácticas culturales en Polonia y México. En M. Bassols y C. Mendoza (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp.177-207). Barcelona: Anthropos.
39. Guarneros, V. y García, R. (2009). La construcción democrática de las políticas sociales urbanas en las ciudades mexicanas: Una mirada a Institutos Municipales de Planeación. En R. García (Ed). *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*. México: CIDE/SEDESOL.
40. Guzmán, P. (2019). *Gestión y Gobernanza en el Desarrollo Metropolitano de Toluca 2011-2018*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma del Estado de México. pp.285.
41. Hernández, A. (2018). *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad. Aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia*. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Bogotá, Colombia.
42. Hernández, María. (21 de octubre de 2019). *Asambleas de los comuneros respecto a la autopista Toluca- Naucalpan*. Entrevista disponible en cinta, en la Concepción Xochicuautla s/n, Lerma, Estado de México.
43. Hirsch, A. (2006). Construcción de un estado del conocimiento sobre valores profesionales en México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8 (2).
44. Hooghe, L. (2003). *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*. University of North Carolina.
45. Ibarra, V. (mayo-agosto, 2012). Espacio: elemento central en los movimientos sociales por megaproyecto. *Desacatos*, (39), pp. 141-158. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México.

46. IMPAMG, (2015). Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, Recuperado en: <https://imeplan.mx/en/acerca.html>
47. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015.html>
48. Iracheta, A. (2020). *Otra ciudad es posible: Los retos del desarrollo urbano en América Latina*. México, Df: FES.
49. — (2016). Estudio introductorio metropolización y gobernanza. La marca del siglo XXI. En A. Iracheta, (Comp.), *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. Pp. 13-42. México, Df: siglo XXI.
50. — (2010). El fenómeno metropolitano en México. *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25, enero-junio, 2010, pp. 153-179. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México.
51. — (2009). *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México. Miguel Ángel Porrúa y el Colegio Mexiquense.
52. Jalisco, s.f. Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado en <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara>
53. Jiménez, Pablo. (20 de octubre de 2019). Asamblea comunal respecto a la autopista Toluca Naucalpan. Entrevista disponible en cinta, realizada en San Francisco Xochicuautla s/n, Lerma, Estado México.
54. Klijn, E. (1997). Redes de Políticas: Una visión General. En Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds), *Managing Complex Networks*. Sage, London.
55. Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., Gonzalez Canada, D. y Simone, V. (octubre de 2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo, (170)*. Buenos Aires: CIPPEC.
56. LERMBA (2006). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_estrategicos_para_la_region_metropolitana_de_buenos_aires.pdf
57. Linares, Sergio (21 de octubre de 2019). *Asambleas de los comuneros respecto a la autopista Toluca- Naucalpan*. Entrevista disponible en nota de voz en La Concepción Xochicuautla s/n, Lerma, Estado de México.

58. Luna, E. (2017). *El Programa en Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013 – 2018 en el Estado de México: El caso de la Autopista Toluca Naucalpan*. Tesis de Licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana. Pp 78.
59. Mariel, P. y Garay, Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa. Aportes desde un enfoque psicosocial: *POLIS*, 10, núm. 2, pp. 39-69.
60. Martínez, M. (2004). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa (pp. 130 – 136)*. México: Trillas.
61. Milenio, (21 de diciembre 2020). Arranca construcción de Reserva Santa Fe en el Estado de México. Recuperado de <https://www.milenio.com/negocios/edomex-reserva-santa-fe-construira-residencial>
62. OCDE, (2016). *Hacia Infraestructuras Exitosas. Diez retos clave para la gobernanza y opciones de política*, Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/hacia-infraestructuras-exitosas.pdf.html>
63. Ortiz, E. (2013). Epistemología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa: Paradigmas y Objetivos. Revista de Claseshistoria, 408 (23). Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5174556.pdf>
64. Pascual, J. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, pp. 35-53. Valencia, España: TIRANT LO BLANCH.
65. Pascual, J. (2016). Diez tesis sobre gobernanza local: los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países. En A. Iracheta (Comp.), *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias* (pp.57-82). México, Df: Siglo XXI.
66. Pascual, J. (2016). *Las ciudades ante el cambio de era. La nueva gobernanza urbana: actores e instrumentos*. Barcelona, España: Editorial Hacer.
67. PDEM, (2005). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011*, Recuperado en http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PD_GEM_2005-2011.pdf.html.
68. Pérez, R. (2019). *Producción de la ciudad en tiempos de globalización. Impactos socioterritoriales de los megaproyectos*. Bitácora Urbana Territorial, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
69. Pírez, P. (2010). Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina. En B. A. Vázquez y O. Madoery (Comp.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Argentina: Homo Sapiens.

70. Pérez, P. (2011). Gobernabilidad metropolitana o la orientación de los procesos urbanos en la metrópoli de buenos aires. En M. Bassols (Coord.), *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas* (pp.99). México: UAM-Iztapalapa.
71. Pérez, P. (2016). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: ante la autorregulación y la orientación política. En A. Iracheta (Comp), *Metrópolis y gobernanza*. Bases conceptuales y experiencias (pp.83). México: siglo XXI editores.
72. Plan Estratégico Territorial, (2018). *Plan Estratégico Territorial de Argentina*. Recuperado en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf
73. Porras, Francisco (2007). Teorías de Gobernanza y estudios regionales, *Secuencia Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 8, pp.721-745.
74. Porras, Francisco, (2012): *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
75. POTRAM, (2019). *Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo*. Recuperado en <http://www.fonadin.gob.mx/productos-fonadin/programas-sectoriales/programa-federal-de-apoyo-al-transporte-urbano-masivo/.html>.
76. Priego, M. (2019). El papel de la banca de desarrollo en la implementación de acuerdo de parís. Opciones de financiamiento para la movilidad urbana baja en emisiones: Euroclima, Costa Rica.
77. Ramírez, E. (2016). Instituciones y gobernanza metropolitana: Una primera aproximación al caso de México. En A. Iracheta (Comp), *Metrópolis y gobernanza*. Bases conceptuales y experiencias (pp.143). México: siglo XXI editores.
78. Rodríguez, A. y Oviedo E. (2001). *Gestión urbana y gobierno del área metropolitana*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
79. Rodríguez, V. (2015). *Análisis Del Crecimiento Urbano Desde La Gobernanza Territorial. Caso De Estudio: Programa “Ciudades Del Bicentenario” En Huehuetoca, México 2000-2012*. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 181.
80. Rojas, F., Hernández, J. (23 de octubre de 2019), nota de voz, *Proceso de colaboración en la gestión de proyectos estratégicos*, Ayuntamiento del municipio Lerma, Dirección de desarrollo Urbano, Estado de México, disponible en cinta.
81. SAASACEM, (16 de noviembre de 2011). *Convenio de Ocupación Previa*, en el que participaron el Tribunal Agrario, órgano de representación de los Bienes Comunales de San Francisco Xochicuautla, Municipio de Lerma, Estado de México.

82. Salinas, L. (enero – marzo, 2017). Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política. *Papeles de población*, 9, pp.143–169.
83. Santo, C. y Rossbach, A. (2010). *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades, São Paulo.
84. Secretaria de Comunicaciones y Transportes, (2014). *Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018*. México.
85. Segura, R. (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista CS*, 21, pp. 15-39.
86. SEMARNAT, (2010). *Autopista Toluca – Naucalpan. Tramo del km. 11+128 al km. 37+083, en el Estado de México*. Oficio No. DFMARNAT/1681/2010. Toluca, Recuperado en: <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/mex/resolutivos/2010/15EM2010VD006.pdf>
87. Sistema Urbano Nacional, (2018). *Desafíos de la urbanización e instrumentos para su atención en México*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf.html
88. Sonnleritner, W. (2017). Rastreado las dinámicas territoriales de la fragmentación partidista en México (1991-2015). *América Latina Hoy*, 75, pp. 23-54 Universidad de Salamanca Salamanca, España.
89. Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. En J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, pp. 91 – 109.
90. Toronto. s.f. *Gobierno de la Ciudad*. <https://www.toronto.ca/city-government/>
91. Vega, A. (2017). Instituciones y marco jurídico de la planeación regional urbana en México una visión a futuro. En A. Ziccardi (Coord.) *Hacer ciudad, Hacer ciencia* (pp. 343-365). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
92. Veiga, D. (2000). Notas para una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana. En R. Torres y A. Clara (comp) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (pp.19-33). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
93. Venancio, A. (2008). Análisis teórico – metodológico de los instrumentos de ordenación territorial: el caso del Estado de México, 2006. En María E. Orosco y otros (coords.), *Escenarios*

de gestión del espacio urbano y regional en México, México, Volumen I, Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Metropolitano, pp. 35-55.

94. Venancio, A. (2016). Planificación y Gestión del desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Un análisis desde la gobernanza, 2005-2012. Toluca, Estado de México: IAPEM.
95. Zentella, J. (22 de junio 2004). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20, pp. 229-267.
96. Ziccardi, A. (2017). Sociedad, reforma del estado y transición democrática: perspectivas alternas. En A. Ziccardi (Coord.) *Hacer ciudad, Hacer ciencia* (pp. 295-305). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.

Anexos



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



Entrevista (Comuneros)

Fecha: 19 de octubre de

Lugar: La Concepción Xochicuatla, Lerma, Estado de México.

Temas:

- Gestión de la Autopista Toluca Naucalpan;
- Estructura Organizacional del núcleo agrario;
- El núcleo agrario con el resto de los actores y finalmente;
- Los comuneros y el desarrollo de su comunidad.

Preguntas semi estructuradas para el entrevistado:

1. ¿Pertenece al padrón de comuneros de los Bienes Comunes de San Francisco Xochicuatla o al Barrio de la Concepción? ¿Cuál?
2. ¿Pertenece a algún grupo étnico?
3. ¿Se le consultó sobre la construcción de la autopista Toluca – Naucalpan?
4. Durante la discusión sobre la autopista, ¿A cuántas juntas comunales asistió?
5. En juntas previas sobre la autopista, ¿Qué acuerdos se generaron para permitir la construcción?
6. Usted como habitante de esta localidad, ¿Cuáles eran sus peticiones para permitir la construcción de la autopista?
7. ¿Considera que la construcción de la autopista es favorable para su comunidad?
8. ¿Qué cambio puede percibir a partir de la construcción de la autopista?
9. ¿Cuál considera que debe ser el proceso de consulta para aprobar algún proyecto en su comunidad?
10. Si en futuro se tuviera que discutir algún asunto referente al bienestar de su comunidad, ¿Estaría de acuerdo en que asistieran los representantes del gobierno, empresas y de su comunidad?



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



Entrevista
A funcionario público de la
Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano

Fecha: 21 de octubre de 2019

Lugar: Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Toluca, Estado de México.

Temas:

- Instrumentos de Gestión Metropolitana
- Articulación de políticas públicas;
- Retos y Alcances respecto a la gobernanza metropolitana;
- Objetivos para planificación y gestión de las metrópolis;

Preguntas semi estructuradas para el entrevistado:

1. ¿Cuáles son los instrumentos de gestión metropolitana en el Estado de México?
2. ¿Cuál es el reto en cuestión de gobernanza metropolitana?
3. ¿Cuáles son las limitantes para la construcción de políticas públicas metropolitanas?
4. ¿Cuál es el objetivo en materia de planificación de la zona metropolitana de Toluca?
5. ¿De qué manera integran la opinión de representantes empresariales, sociales en la gestión de proyectos estratégicos?
- 6.



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



Entrevista Funcionario municipal de Lerma

Fecha: 23 de octubre de 2019

Lugar: Ayuntamiento del municipio Lerma, Dirección de desarrollo Urbano, Estado de México.

Temas:

- Gestión de la Autopista Toluca Naucalpan;
- Proceso de colaboración en los proyectos metropolitanos;
- Instrumentos de planeación;
- Retos y Alcances para la articulación de estrategias metropolitanas;
- Retos para integrar a la sociedad en la toma de decisiones para el municipio;
- Proceso de formulación de políticas urbanas con impacto metropolitano.

Matriz 1: Redes de actores en la gestión de la autopista TN.

ComSEFX	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
DelegadosL	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
CSISFX	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Toluca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1		
Lerma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1		
Huixquilucan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1		
Naucalpan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
CECMVT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	
RAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
SDUyM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
SMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SAASCAEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
TAEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
COPLADEMUN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	
CoDHem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CNDH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fonal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
FM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Banobras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Autovan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
CT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
CDM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
CMDM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	
PDEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PRVT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PMD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SEMARNAT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
esAC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MaImpAmb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
GobEdoMex	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
GobFederal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
BCSFXyBC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SCT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
JCEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SEDATU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CONCANACOSyT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PEMInfrcarr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo 2017-2019.

La matriz no es ponderada, consiste en una dirigidas de acuerdo la teoría y lo acontecido en la gestión de la autopista TN se determinaron los actores, clasificándolos de la siguiente manera: 1 si tuvieron relación en el proceso de gestión de la autopista, 0 si no. La intensidad solo es representar a los actores en el proceso de gestión sin conocer con exactitud si su relación es positiva o negativa como lo ofrece una matriz ponderada.

Cuadro 10: Acrónimos

Actores Sociales	
CSISFX	Consejo Supremo Indígena de San Francisco Xochicuautla
ComSFX	Comuneros de San Francisco Xochicuautla
ComCX	Comuneros de la Concepción Xochicuautla
Delegados L	Delegados de Lerma
esAC	Enjambre de sonrisas Asociación Civil
BCSFXyBC	Bienes Comunales de San Francisco Xochicuautla y su Barrio la Concepción
Actores Gubernamentales	
TAEM	Tribunal Agrario del Estado de México
CoDHEM	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Fonadin	Fondo Nacional de Infraestructura
SAASCAEM	Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México,
CMAD	Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos
PRVT	Plan Regional para el Valle de Toluca
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MaImpAmb	Manifiesto de Impacto Ambiental
PDEM	Plan de Desarrollo del Estado de México
SDUyM	Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano
SMA	Secretaría del Medio Ambiente
FM	Fondo Metropolitano
Coplademun	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
Fonadin	Fondo Nacional de Infraestructura
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CDM	Comisión de Desarrollo Metropolitano
CECMVT	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca
RAN	Registro Agrario Nacional
GobEdoMex	Gobierno del Estado de México
GobFederal	Gobierno Federal
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SC	Secretaría de Comunicaciones
JCEM	Junta de Caminos del Estado de México
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
PEMoInfrCarr	Programa Estatal de Modernización de Infraestructura Carretera
Actores de la Iniciativa Privada	
Autovan	Autopistas de Vanguardia SA de CV
CT	Constructora Teya
CONCANACOSyT	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo

Fuente: Elaboración propia.

El siguiente cuadro son parte de las medidas de mitigación establecidas en el Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial de Estado de México, en que se muestran por un lado, medidas que no fueron consideradas en la aplicación del proyecto de la autopista TN y las medidas propuestas por la empresa, no obstante, se mencionas que estas medidas de mitigación no son específicas, para regular la infraestructura carretera.

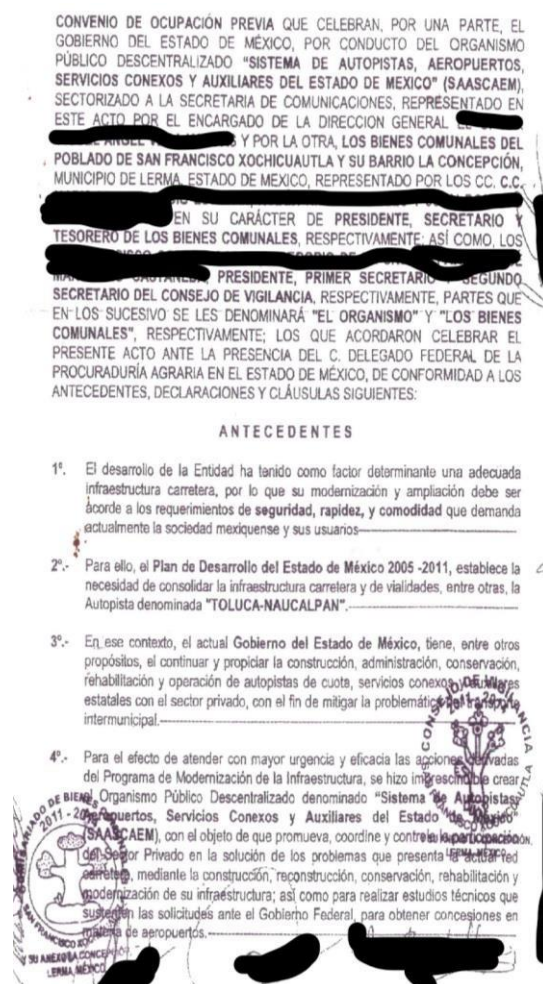
Cuadro 11.- Condiciones - Acciones

Criterios de regulación MOETEM	Vinculación con el proyecto	Medidas de mitigación propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • Evitar el desarrollo de asentamiento humanos en las áreas naturales protegidas. • Consolidación urbana de los centro de población existentes, respetando su contexto ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad. • Garantizar la conservación de áreas que, de acuerdo a sus características ambientales (flora, fauna, especies con estatus con valor histórico o cultural), lo ameriten. • Conservar las áreas verdes como zona de recarga y pulmón de la zona urbana, con énfasis en áreas de preservación. • Prohibir todo tipo de obras y actividades en derechos de vía, zonas federales, estatales y dentro o alrededor de zonas arqueológicas. • Que toda autorización para el desarrollo urbano e infraestructura en el estado, esté condicionada a que se garantice el suministro de agua potable y las instalaciones para el tratamiento de aguas residuales. • Las vialidades contarán con vegetación arbolada en las zonas de derecho de vía, camellones y banquetas. • Evitar el desarrollo urbano en las inmediaciones de los distritos de riego (073 La Concepción, 088 Chiconautla, 096 Arroyo Zarco). • Durante la explotación se deberá impedir la afectación a cauces de ríos, arroyos o manantiales. • Se deberán crear franjas de amortiguamiento y desarrollar en ellas programas de reforestación, ecoturismo, acuicultura, entre otros. • Se prohíbe el derribo de árboles, la extracción de humus, mantillo y suelo vegetal sin la autorización competente. • Para prevenir problemas de erosión, cuando se realicen las cortas de saneamiento en sitios con pendientes mayores al 30% el total obtenido será descortezado y enterrado en el área. • Desarrollo de sistemas de captación de agua de lluvia en el sitio. 	<ul style="list-style-type: none"> * El proyecto es una autopista de acceso controlado, pero que no permite el desarrollo de asentamientos humanos a largo plazo. *Permitirá lograr la consolidación urbana de dos áreas metropolitanas a través de una vía moderna como la propuesta ante los diferentes instrumentos de planeación estatales. *Expresan que las afectaciones a flora y fauna causadas por el proyecto no serán significativas. *Muestran a través del ManImpAmb que la autopista implica una afectación mínima de áreas verdes las cuales fungen zonas de recarga y pulmón de las zonas urbanas aledañas. *Mencionan que en el municipio de Naucalpan cercano al trazo de la autopista se encontraron vestigios arqueológicos, quedo en solicitar la autorización de INAH. *La autopista contempló el uso de agua cruda en pipas procedentes de fuentes autorizadas por el municipio y el uso de sanitarios portátiles para el tratamiento de aguas residuales. *Se reforestará el derecho de vía y zonas aledañas con especies propias de la región. *Justifican que la autopista no pretende el desarrollo urbano en la zona sino sólo constituye un medio de comunicación entre las regiones por las que se construyó. *Se propuso como medida de mitigación la creación de un corredor arbolado de 200 mts de ancho de cada lado. *Se soporta en un Programa de Restauración Ecológica. *El material resultante se picará y se incorporara al suelo al igual que el producto del desmonte. *A lo largo de la autopista se contempló la instalación de cisternas que permiten la captación del agua y su reutilización para el apoyo al combate de incendios en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> *Acciones de protección contra erosión; recuperación y conservación del suelo orgánico producto del despalme; y conservación del almacén de carbono contenido en los horizontes orgánicos del suelo, con la finalidad de utilizarlo en las acciones de reforestación. *Acciones de protección de manantiales. *Realización de obras de captación de agua para incrementar la infiltración y garantizar la calidad de los manantiales. *Programa de recuperación del polígono III de las Ciénegas del Lerma. *Programa de rescate, restauración y conservación de las Zonas afectadas y del Derecho de vía de la autopista. *Programa de pago por servicios ambientales “autopistas verdes” (duración del programa 30 años). *Programa de Vigilancia Ambiental y de Seguimiento. *Programa de Manejo, Rescate y Reubicación de Fauna Silvestre. *Construcción de pasos de fauna. *Prohibición del establecimiento de espectaculares. *Restauración de bancos de tiro *Construcción de obras de drenaje mayor y menor. *Programa de rescate de Flora (plantas y germoplasma). *Establecimiento de vivero para la propagación de especies nativas.
<i>Continúa en la siguiente página.</i>		

Criterios que no aplicaron	
Los municipios, por conducto del Estado, podrán celebrar convenios con la federación o con otras entidades, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.	
Los municipios, por conducto del Estado podrán convenir con la Comisión Nacional del Agua la administración de barrancas urbanas, con objeto de mantener el espacio verde y zonas de infiltración.	
La disposición de residuos, por ningún motivo podrá realizarse, temporal o permanentemente, sobre el derecho de vía, lechos o cauces de los cuerpos de agua.	
Se deberá construir sistemas de contracunetas y conducción del agua de lluvia hacia el interior de la mina que impida el arrastre de materiales pétreos particulados a cauces o cuerpos de agua.	
Se realizará reforestación en los márgenes de los cuerpos de agua existentes.	
La forestación excluye; eucalipto, pirul, y casuarina, debido a que estos organismos son altamente competitivos, no aportan materia orgánica al suelo.	
Al momento de plantar árboles deberán tener por lo menos tres años de edad y los individuos que perezcan deberán ser sustituidos.	
Los residuos sólidos, producto de la limpieza, desmantelamiento o demolición, deberán ser depositados en el lugar que para ello designe el Ayuntamiento.	
Se impulsará la delimitación física de las áreas naturales protegidas con mayor presión demográfica, Como el parque Otomi-Mexica.	
Se conservará el curso original en cauces y lechos de los cuerpos de agua permanentes o intermitentes, sin depósitos artificiales, en la zona federal o estatal.	
<p>Fuente: Elaboración propia en base a los 205 criterios de MOETEM, 2006; previstos en la evolución de impacto ambiental.</p>	

A continuación, se presentan la parte inicial de fotocopias de documentos que evidencian el proceso de gestión de la autopista TN. Documentos proporcionados por un ex representante comunal de la localidad de San Francisco Xochicuautla, hay que mencionar, de forma puntual, que la información que se extraiga tiene fines académicos y busca argumentar el testimonio de los narradores, desde luego, que se respeta la privacidad y los datos personales que en estos documentos referencian, es por eso que se presentan de forma parcial, con el fin de sustentar los argumento presentados en esta investigación.

Figura 10: Fragmento del Convenio de Ocupación Previa (ACTORES CLAVE)



Fuente: Trabajo de campo 2017-2019. Documento proporcionado por Representante comunal.

Figura 11: Minuta de trabado del núcleo comunal de SFX y su BC

POBLADO: SAN FRANCISCO XOCHICUAUTLA
Y SU ANEXO LA CONCEPCION
MUNICIPIO: LERMA
ESTADO: MEXICO

Minuta de trabajo que se levanta siendo las 11:00 horas del día 22 de Febrero del 2010, en las oficinas de la Procuraduría Agraria, sita en calle Marcelino Juárez número 313, Colonia Juárez, Toluca, Estado de México, ante la presencia del [REDACTED] Delegado Federal, Lic. [REDACTED] Subdelegado Jurídico, [REDACTED] Jefe de Residencia y Antrop. [REDACTED] Visitador Agrario; así como representantes de la Dirección de Asuntos Agrarios de Gobierno de Estado, comparecen los representantes comunes del poblado citado al rubro, en atención a la invitación de fecha 28 de enero del 2010, y con el objeto de dar seguimiento y resolver la problemática de la comunidad en el sentido de la elección formal del Comisariado de Bienes comunales; derivado de lo anterior se manifiesta lo siguiente:

Los representantes comunes del poblado LA CONCEPCION XOCHICUAUTLA, hacen del conocimiento de los presentes que derivado de la asamblea interna en el poblado, se propone como alternativa para la elección del Comisariado de Bienes Comunales, que ambos poblados celebren Asamblea General, asamblea en la cual elijan los Integrantes del Comisariado para cada uno de los poblados de manera interna, para nombrar representantes, y posteriormente en asamblea general fusionar los dos comités nombrados por ambos poblados para que sea nombrado un solo Comisariado de Bienes Comunales, vigente.

Por su parte, los representantes del poblado SAN FRANCISCO XOCHICUAUTLA, señalan que la propuesta del poblado es que se emitan las convocatorias y se celebre asamblea general la ratificación de los cargos, quedando el Comisariado de Bienes Comunales en el poblado de San Francisco, y para La Concepción Xochicuautla el consejo de Vigilancia, eligiendo también para cada poblado, en su caso, un consejo de administración; de igual manera en caso de no aceptar realizar una sola asamblea en la que se presenten las planillas y sean votadas por los comuneros presentes en asamblea.

Una vez realizadas las propuestas se toman los siguientes puntos de acuerdo:

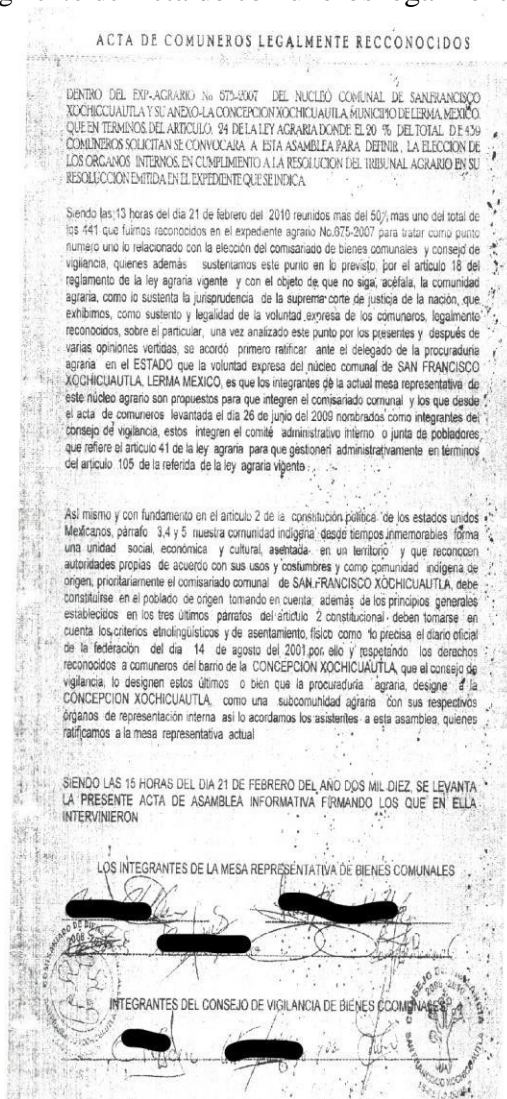
UNICO.- Retomar las platicas Conciliatorias entre ambos poblados el día lunes 22 de Marzo de 2010, a las 10:00 horas en estas mismas oficinas.

No habiendo otro asunto que tratar se da por terminada la presente siendo las 13:00 horas del día de su fecha, firmando para constancia los que en ella intervinieron, previa lectura de la misma.

POR LA CONCEPCION XOCHICUAUTLA
[REDACTED]
[REDACTED]

Fuente: Documento proporcionado por Representante comunal, 2019.

Figura 12: Fragmento de Acta de comuneros legalmente reconocidos.



Fuente: Documento proporcionado por Representante comunal, 2019.