



**Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco.
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas.
Generación 2019-2021**

**La formación de la agenda metropolitana del Valle de México: un
análisis desde la gobernanza**

Idónea Comunicación de Resultados (ICR)

**Presenta
Irving Iván Reyes Lara**

**Comité tutorial
Dr. Jesús Carlos Morales Guzmán
Asesor**

**Dr. Jerónimo Aurelio Díaz Marielle
Lector interno**

**Dr. Juan José Sanabria López
Lector externo**

Febrero, 2022

Agradecimientos

A mis padres, Isabel y Gustavo, por su apoyo y cariño. Por siempre creer que puedo llegar más lejos.

A mi familia, hermanos, sobrinos y a mi abuela, por siempre estar. A Gus y Rubí, fuente de alegría.

A Monse, por el impulso en todos mis proyectos. Por todas las veces que me diste ánimos, por tu compañía, por el amor que me das, determinantes en la realización de esta tesis.

A mis amigos. A Eduardo, Carina, Rogelio, Emiliano, Norma, José Juan y Gustavo, quienes me orientaron e impulsaron a realizar este posgrado.

A mis compañeros y amigos de la MPPM, Jorge, Betsaida y especialmente Daniel, con quien sostuvimos discusiones académicas y extra académicas sumamente interesantes.

A los lectores de esta tesis, Doctores Jerónimo Díaz y Juan José Sanabria, por sus atinados y pertinentes comentarios, que aportaron solidez y mejoría a esta investigación. Especialmente a Jesús Carlos Morales, asesor de esta tesis, cuyo trabajo arduo y continuo se expresa en esta investigación.

A mis profesores, Doctoras Priscilla Connolly, Ma. Teresa Esquivel, Soledad Cruz, Monica Garza, Cristina Sánchez, Ruth Pérez y al Maestro José Castro. Por mi formación y su dedicación en el ejercicio académico.

Dedicatoria.

A quienes estuvieron, están y estarán en la MPPM. A quienes luchan por una mejor ciudad para todos.

No puede haber en la gran ciudad un orden social incluyente, o menos excluyente, sin que se esté dando una nueva forma de hacer política, basada en la transformación de las mayorías (excluidas) en sujetos y actores políticos
-René Coulomb

Contenido

Lista de abreviaturas	6
Introducción.....	8
1. Gobernanza metropolitana: elementos y dimensiones del concepto	11
1.1 Fenómeno metropolitano: debates en torno a su naturaleza	11
1.1.1 Los estudios regionales y sus aportes en el entendimiento de lo metropolitano.	11
1.2 Administración del territorio: federalismo y zonas metropolitanas.....	18
1.2.1 Desarrollo y organización del federalismo	19
1.2.2 Gobiernos locales y federalismo	21
1.2.3 Metropolitanismo y federalismo	22
1.3 Gobernanza: elementos para su comprensión	26
1.3.1 De la gobernabilidad a la gobernanza	27
1.3.2 Niveles y dimensiones para el análisis de la gobernanza.....	34
1.4. Conceptualización y caracterización de la gobernanza metropolitana.....	38
1.4.1 Gobernanza metropolitana en el Valle de México: estudios y consideraciones para su entendimiento.....	42
1.4.2 Ciudadanía Metropolitana y Participación ciudadana	45
1.4.3 Miradas recientes de la gobernanza en la ZMVM.....	48
2. La zona metropolitana del Valle de México: problemáticas y coordinación metropolitana.....	51
2.1 El Valle de México: aspectos físicos, sociodemográficos y problemas públicos.....	52
2.1.1 Características demográficas contemporáneas.....	52
2.1.2 Caracterización espacial y regional	56
2.2 Origen y desarrollo de la coordinación metropolitana.	60
2.2.1 Lo metropolitano en los marcos normativos	60
2.2.2 El orden ejecutivo en la coordinación metropolitana.....	63

2.3 La institucionalización del desarrollo urbano y metropolitano en la administración pública.....	69
2.3.1 SEDATU y sus implicaciones políticas y gubernamentales.	69
2.3.2 Legislación local en materia metropolitana	73
2.4 La planeación urbana del Valle de México: el SNOTDUM y el POZMVM....	76
2.4.1 SNOTDUM como base de la reestructuración de la coordinación en materia urbana.....	76
2.4.2 El POZMVM 1998 su análisis sectorial y viabilidad operativa.....	79
2.4.3 El POZMVM 2012 y sus aportaciones a la problemática de la coordinación.	83
3. Una nueva etapa del metropolitano: entre el cambio de perspectiva y la incertidumbre.	91
3.1 Contexto político y cambios de partido en el Valle de México.	92
3.1.1 Alternancia y poder político en el Valle de México.....	92
3.1.2 La reorganización del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.....	94
3.2 Del Consejo de Desarrollo Metropolitano a la Agenda metropolitana	97
3.2.1 La agenda Metropolitana 2019	98
3.2.2 La Iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México .	105
3.3. Más allá de la agenda: dos casos de políticas en la ZMVM.....	108
3.3.1 Santa Lucía: federalismo y poder político	110
3.3.2 La ciclovía metropolitana: entre la asociación intermunicipal y la incertidumbre institucional	113
3.4 Nuevos instrumentos y mecanismos para la gobernanza metropolitana ...	115
3.4.1 Extinción del Fondo Metropolitano.....	115
3.4.2 La propuesta mexiquense.....	117
3.5 Elementos para construir una mejor gobernanza metropolitana en el Valle de México.....	118
3.5.1 Elementos para la mejora de los Laboratorios Metropolitanos.	119
3.5.2 Funcionarios públicos con visión metropolitana.....	122
3.5.3 Participación metropolitana: de lo técnico a lo ciudadano	124
Reflexiones finales.....	128

Anexo 1. Anexo metodológico	132
Anexo 2. Representación de los conceptos metropolitanos.....	134
Anexo 3. Mapas de la Zona Metropolitana del Valle de México por partido político en gobiernos locales en 2015 y 2018	136
Anexo 4. Abordajes y metodologías para el análisis de la gestión de zona metropolitana del Valle de México	137
Anexo 5. Constancias curso INAFED	141
Anexo 6. Entrevista a Manuel Martínez Justo	143
Referencias	144

Lista de abreviaturas

- Actores No Gubernamentales (ANG)
- Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIGFA)
- Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB)
- Asociación para la Planificación Regional de América (RPAA, por sus siglas en inglés)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP)
- Ciudad de México (CDMX)
- Coalición Internacional del Hábitat (HIC)
- Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME)
- Comisión de Asentamientos Humanos (COMETAH)
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)
- Conferencia Permanente de Congresos Locales A. C (COPECOL)
- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)
- Diario Oficial de la Federación (DOF)
- Distrito Federal (DF)
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)
- Facultad de Estudios Superiores (FES)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- Instituto para la Política de Transporte y Desarrollo (ITDP)
- Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (LDMVM)
- Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
- Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (MPPM)
- Nueva Agenda Urbana (NAU)
- Nueva Gestión Pública (NGP)
- Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)
- Organización No Gubernamental (ONG)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PNDUDF)
- Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (PNDUEM)

- Plan Nacional de Desarrollo (PND)
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM)
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU)
- Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle De México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario De Santa Lucía (POZNVM)
- Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
- Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (SNOTDUM)
- Sistema Urbano Nacional (SUN)
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- Zona Metropolitana del Valle De México
- Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)
- Zona Norte del Valle de México (ZNVM)

Introducción

El Valle de México es una zona metropolitana especialmente compleja, no solo por sus características territoriales y demográficas, pues la estructura institucional, las dinámicas políticas y económicas también resultan en tomas de decisión complejas que impactan en las dinámicas diarias de los más de 20 millones de habitantes de esta ciudad (INEGI, 2021).

Los cambios que se gestaron en las últimas décadas del siglo XX, acorde a los procesos de descentralización, democratización y redimensionamiento del Estado, influyeron de manera determinante en la gestión de las ciudades, incluidas las metropolitanas. Por ello, han existido continuas reformas y cambios institucionales que buscan mejorar la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que confluyen en la actividad directiva de las zonas metropolitanas. Ante este contexto, es preciso cuestionar *¿Cuál es el escenario actual de la gobernanza metropolitana en el Valle de México?*, respuesta que se procura responder en las siguientes páginas.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la conformación de la gobernanza metropolitana en el Valle de México entre 2016 y 2019 para explicar algunas características, escenarios y desafíos que existen en la solución de problemas públicos, gestión de servicios y desarrollo de la zona metropolitana. Partiendo de la hipótesis de que la gobernanza del Valle de México se ha construido a través de una serie de transformaciones institucionales en las que los mecanismos de coordinación han sido insuficientes ante el voluntarismo político, se hará una revisión de los cambios institucionales, el papel de los procesos político-electorales y se examinarán algunas propuestas que pueden reorientar el modelo actual del metropolitanismo.

La gobernanza, en el caso metropolitano, *apareció* como parte de los cambios institucionales entre 2016 y 2018. Ha sido un modelo en constante construcción y mejoramiento. La participación de distintos actores en la acción pública ha requerido de instrumentos y voluntad de los actores para el desarrollo de este modelo. Su consolidación depende no solo de la calidad y cantidad de mecanismos para la

coordinación, sino de la apertura para la participación de distintos actores. Para ello, es importante contemplar que, en México, la gobernanza metropolitana es un modelo en desarrollo, más que un proyecto consolidado. Dar cuenta de este proceso es primordial para la presente investigación.

En el primer capítulo, se retomarán los diferentes elementos que constituyen el debate de la gobernanza metropolitana, específicamente en el caso de México. Partiendo de las nociones del fenómeno metropolitano desde una visión urbana y los elementos del federalismo, se explican algunos cuestionamientos que plantea el metropolitano en México. Asimismo, se retomarán los tipos y modelos de gobernanza y gobernanza metropolitana, sus características y algunos aportes contemporáneos que explican los problemas actuales en los que se concentran las investigaciones y la metodología a la que han recurrido.

En el segundo capítulo, se hace una caracterización del Valle de México, sus elementos territoriales, demográficos y los diferentes instrumentos de coordinación y planeación que han arrojado diferentes mecanismos para gobernar el Valle de México, así como su transformación histórica. Lo anterior, con el fin de entender los aprendizajes institucionales de los que partió la instauración de la gobernanza metropolitana en el Valle de México. Esto nos llevará a entender que, a pesar de la transformación y creación de instrumentos, la problemática rebasa la cuestión gubernamental.

En el tercer capítulo se aporta un análisis actual de la gobernanza metropolitana en el Valle de México, específicamente de los mecanismos e instrumentos que se diseñaron y reformaron en 2016, y las implicaciones de los procesos político-electorales de 2017 y 2018. Asimismo, se esbozarán algunos aprendizajes institucionales y territoriales, dos casos de políticas públicas que ejemplifican la nueva etapa del metropolitano y se propondrán algunos escenarios que existen en esta zona metropolitana. Todo ello se realizará a partir del análisis documental, hemerográfico y la entrevista realizada, considerando los retos ante los dos eventos que se desarrollaron en el transcurso de la investigación: la pandemia por COVID 19 y la alternancia de partidos a nivel local en el Valle de México en 2021.

En cuestión metodológica, la investigación buscó el desarrollo de entrevistas con actores relevantes al caso. El COVID 19 y los cambios políticos en diversas instancias de gobierno dificultaron su realización, Sin embargo, se logró realizar una entrevista a quien ha tenido la oportunidad de estar cerca del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM). El director de la FES Acatlán, Manuel Martínez, concedió una entrevista, misma que se buscó luego del papel FES Acatlán como lugar de instalación del CDMVM y su consideración como institución que permita la participación de actores no gubernamentales en los asuntos metropolitanos.

El COVID 19 no ha sido un evento aislado, cambió, en algunos casos de manera radical, la forma en la que interactuamos entre personas y con nuestro entorno. Para la investigación, el COVID 19 fue una limitante, pero también trajo consigo la oportunidad, en muchos casos involuntaria, de utilizar todos los recursos que el coloquialmente llamado trabajo de gabinete ofrece para las ciencias sociales. Asimismo, los cambios constantes en la administración pública, derivados de los procesos electorales y los intereses de los actores, inciden en la orientación del uso de recursos de información y datos que el investigador puede usar. El acceso a la información se complica por las múltiples problemáticas que se enfrentan en materia de transparencia, pero ello también forma parte del debate que involucra al objeto de estudio.

Para la investigación se recurrieron a los diferentes acuerdos, decretos e iniciativas publicados en las gacetas oficiales, tales como el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Gaceta del Gobierno del Estado de México, así como los múltiples documentos de comunicación social e institucional de las diferentes estructuras de gobierno. Esto último fue relevante para recopilar información de los debates legislativos y las agendas gubernamentales.

1. Gobernanza metropolitana: elementos y dimensiones del concepto

Para el estudio de la gobernanza metropolitana se deben considerar diversos elementos teóricos y conceptuales sobre las nuevas formas de gobernar las ciudades, sus conurbaciones y los problemas para la reorganización del Estado frente a este fenómeno.

Al final de este capítulo, se espera que el lector cuente con los elementos suficientes para comprender a la gobernanza metropolitana, su definición, modelos y debates al respecto. Para ello, se abordarán diversos aportes teóricos y conceptuales sobre el fenómeno metropolitano. Posteriormente se explicarán los debates que existen frente a la gobernanza como modelo de gobierno. Asimismo, se introducirán algunos elementos para comprender la problemática de la coordinación desde el federalismo. A continuación, se profundizará en el debate de la gobernanza metropolitana. Finalmente, se desarrollarán algunas propuestas de análisis a partir de textos recientes que abordan el tema, con el fin de explicar la propuesta metodológica de esta investigación.

1.1 Fenómeno metropolitano: debates en torno a su naturaleza

El fenómeno metropolitano surge con la expansión de las ciudades más allá de los límites administrativos impuestos por los Estados para organizar el territorio. La observación del fenómeno de conurbación surge formalmente en la segunda mitad del siglo XIX y toma relevancia en la planeación a principios de XX, especialmente con los aportes de Patrick Geddes en Edimburgo (Hall, 1996). En ese sentido se revisarán los aportes de los estudios regionales para posteriormente abordar la conceptualización de las zonas metropolitanas y los retos que existen en los Estados cuya configuración federalista complejiza su gobierno.

1.1.1 Los estudios regionales y sus aportes en el entendimiento de lo metropolitano

Dentro de los estudios urbanos, el fenómeno metropolitano ha sido ampliamente estudiado por sus implicaciones en la gestión de las ciudades. Existen problemas

plenamente reconocidos, tanto por las autoridades como por la academia, entorno a la toma de decisiones, políticas públicas y administración de servicios en las zonas metropolitanas. Estos tienen su origen en el plano de lo urbano y sus implicaciones en el entendimiento de las metrópolis, concepto que se ha transformado con la evolución de las ciudades, y que parte su característica principal: “la obtención de los recursos, de la producción industrial y de la administración de los servicios” (Alguacil, 2012, p. 164). Con la expansión de la producción a lo largo de los siglos XIX y XX, las metrópolis son la expresión territorial del capital y, por tanto, centro de los intereses de diversos actores, que buscan incidir en la gestión y planeación urbana.

Con el desarrollo de las metrópolis, surgieron distintos procesos sociales, económicos y demográficos relacionados con el desarrollo de la producción de las ciudades. La migración campo-ciudad, el desarrollo de asentamientos humanos, la ubicación de los centros de trabajo y la movilidad interna de las metrópolis son ejemplos de estos procesos urbanos. La extensión de las áreas urbanas implicó la interacción continua de personas que se trasladaban de sus viviendas a sus centros de trabajo y otros lugares para realizar su vida diaria. En consecuencia, aparecieron problemáticas que complejizaron el gobierno de las ciudades.

En la planeación urbana, desde hace dos siglos, se ha analizado como las ciudades se extienden más allá de los centros de producción y los límites territoriales impuestos por el Estado. El fenómeno de la conurbación apareció como propuesta para comprender los procesos urbanos que ocurren en el territorio que rodea a la ciudad. Este concepto clave fue propuesto por Patrick Geddes para comprender a las regiones, sus dinámicas y el cambio de la dicotomía urbano-rural por la de centro-periferia (Alguacil, 2012). La “ciudad región”, propuesta por el autor, explica la relación entre la ciudad industrial y sus áreas periféricas, que constituyen el punto de partida para el entendimiento de las zonas metropolitanas.

Geddes consideró importante descentralizar el entendimiento compacto de las ciudades, para comprender lo que rodea a estas ciudades más allá del centro industrial; el valle, la montaña, el río, los pequeños poblados circundantes, y su

relación con los centros de producción y lo urbano (Hall, 1996). Desde su perspectiva, comprender y considerar a la región, era fundamental para el desarrollo de mejores ciudades.

En la segunda década del siglo XX, Geddes expuso sus ideas sobre la expansión de las ciudades, dadas las condiciones en la producción y la tecnología. La dispersión de las grandes ciudades-región comenzaba a formar conglomeraciones, mismas que, según Geddes, necesitaban un nuevo término, cuya propuesta fue conurbación (Hall, 1996). De esa forma, explicó que las ciudades estaban en crecimiento, y la tecnología jugaba un papel fundamental, no solo por modificar las formas de producción, sino en por sus aportes en el transporte y la vivienda.

El concepto fue adquiriendo distintos matices, por las experiencias con características específicas y diferentes en los fenómenos urbanos a lo largo del mundo. Posterior a Geddes, muchos urbanistas, arquitectos y administradores públicos adoptaron su postulado sobre la ciudad región para gestionar, planear y gobernar las grandes ciudades de principios del siglo XX. Por ejemplo, la Asociación para la Planificación Regional de América (RPAA, por sus siglas en inglés) fue un grupo de arquitectos, geógrafos y urbanistas que tenían como propuesta la creación de ciudades jardines dentro de un plan regional. Su principal objeto de estudio fue Nueva York, aunque realizaron planes para otras regiones de Estados Unidos (Hall, 1996).

Lewis Mumford, miembro fundador y destacado integrante en la historia de la RPAA, consideró que más allá de la extensión territorial de las ciudades, el problema se encontraba en la administración de servicios para quienes conforman la ciudad región y los intereses que inciden en la planeación de las ciudades (Hall, 1996). Este reto forma parte de la gestión de las zonas metropolitanas hoy en día, y como se explicará en apartados posteriores, los modelos para enfrentarlo son parte del debate actual.

El Plan Regional de Nueva York introduce el debate a la complejidad del tema el papel de los actores en la planificación de las ciudades región. Luego de serias propuestas por parte de la RPAA para lograr una planificación, principalmente sobre

los barrios pobres de Nueva York y la densificación por edificación, los empresarios lograron, a través de negociaciones con autoridades en todos los niveles, oponerse a las propuestas de la RPAA. En otro caso, la Planificación para la Gran Londres, a pesar de que los empresarios estaban menos empoderados frente a la administración pública, el reto recaía en las capacidades que la legislación otorgaba a los gobiernos locales y la falta de consenso al respecto (Hall, 1996).

Raymond Urwin, destacado urbanista inglés, propuso a las autoridades locales de Londres que planearan, o definieran, los espacios de la región destinados para vivienda y la producción, y que el resto fueran áreas verdes en beneficio de toda la región, y en ese sentido planteó

Los proyectos de planificación regional deberían poder hacerse efectivos (...) sin privar a las autoridades locales de realizar sus propios proyectos urbanísticos dentro de sus términos municipales (...) El objetivo principal de la planificación es asegurar la mejor distribución de las viviendas, del lugar de trabajo y de recreo (Hall, 1996, p. 175)

El hecho de que la metrópoli tenga como elemento central la producción y el consumo, hace que el papel del sector privado sea fundamental en la planeación, pues sus intereses inciden y son de importancia en la toma de decisiones. Los actores decisores, tanto en las agencias gubernamentales, así como las no gubernamentales se encuentran inmersos ante la complejidad de las ciudades.

Resalta que se reconozca el papel del municipio para la planeación y el desarrollo urbano regional desde principios del siglo XX. Como se explicará más adelante, las capacidades de este nivel de gobierno son limitadas, pues la configuración institucional no lo dota de fortalezas financieras o autonomía política. Además, enfrenta los intereses económicos de los actores que hemos mencionado. Sin embargo, la declaración de Urwin, demuestra que desde el principio se consideró a los gobiernos locales como parte fundamental de planeación regional, sin que se consideraran sus capacidades reales.

Otra relación entre las propuestas de Geddes y la RPPA con el fenómeno metropolitano es la visibilidad y atención del crecimiento de las ciudades. Cómo se explicó anteriormente, la expansión de las áreas urbanas, la atracción de población

a las ciudades y la planeación de “ciudades región” en las grandes metrópolis de principios de siglo XX, orientó a una planeación no solo de los centros de producción sino de las áreas circundantes.

El término metropolitano surge ante la necesidad de describir la expansión de las áreas urbanas y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de estos territorios alrededor de la ciudad central. Así, la definición de lo metropolitano prevaleció bajo la idea estadounidense de mediados del siglo XX, la cual contemplaba la contigüidad de municipios con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes (Valenzuela, 2006).

La conurbación adquirió nuevos significados *ad hoc* a la complejidad que representó describir a la expansión de las áreas urbanas. El reconocimiento institucional en México se dio en 1970, cuando se utilizó a la conurbación para describir “a los municipios que mantenían una conurbación económica, social y espacial con otros y disponían de más de 100 mil habitantes” (Baños, 2013, p. 70). A nivel internacional, en la década de 1990, la Comunidad Europea estudió el fenómeno metropolitano, con el fin de identificar los elementos que lo caracterizan, e integrar las Funciones Urbanas Regionales (FUR), modelo con el que se buscaban categorizar las zonas metropolitanas (Valenzuela, 2006). Se detalló la importancia que tenía la ciudad central como centro de trabajo, la relación con otras áreas de la zona metropolitana, los viajes de trabajo que ello implica y otros indicadores, como el crecimiento de los municipios conurbados, la interdependencia regional, la movilidad, la identidad y la organización política.

Ya en tiempos contemporáneos, existen un número importante de conceptos de las zonas metropolitanas, cuya especificidad debe estar clara frente a otros términos similares. Una diferenciación importante es la que se debe tener entre los términos zona metropolitana, megalópolis, área urbana y mancha urbana, pues aluden a fenómenos similares y son usados, en ocasiones, indistintamente en documentos gubernamentales y espacios académicos. Su diferenciación se puede dar a partir de la expresión en el territorio, además de su categorización institucional por número de habitantes.

De acuerdo con Esquivel, Flores y Ponce (2007) una zona metropolitana es la “unión de un área de un municipio o delegación con otro u otros limítrofes, por la extensión y unión, más o menos continuas de sus áreas urbanizadas” (p. 16). En ese sentido, las áreas urbanas son el “conjunto de zonas dentro de la Zona Metropolitana, que tienen como característica, números variables de viviendas, infraestructura, servicios, etcétera, pero que se extienden de una manera más o menos continua” (p. 17). Lo anterior, se debe diferenciar de mancha urbana, que de acuerdo con los autores son “el continuo de zonas urbanizadas” (p.17). Finalmente, a la unión de varias metrópolis se le denomina megalópolis (Esquivel, Flores y Ponce, 2007) (Ver Anexo 2)

En los conceptos anteriores, se explica que, a pesar de ser fenómenos distintos, abordan el crecimiento y la extensión de las ciudades. La claridad para diferenciarlos permite reconocer su expresión en el territorio. Todo ello implica problemáticas que, por su carácter público, requieren la atención de los gobiernos, tanto en la planeación para el desarrollo ordenado de las ciudades, como para la gestión de las múltiples necesidades que se agravan con el crecimiento de las ciudades. En ese sentido, se resalta que:

El crecimiento en la extensión física de las ciudades es uno de los procesos más referidos en los estudios urbanos. Se alega que el crecimiento extensivo aumenta los costos económicos para el gobierno y las familias, aumenta la dependencia del automóvil y, con ello, la congestión; los problemas ambientales vinculados con la sustentabilidad; el nivel de destrucción del suelo para actividades agropecuarias; y, además, es un factor que agrava algunos problemas sociales relacionados con la segregación y la accesibilidad de la población a los beneficios que ofrece la ciudad (González y Larralde 2019, p.15).

El análisis de la extensión física de las ciudades tiene implicaciones institucionales. El reconocimiento de la continuidad de las áreas urbanas es la base de la declaración de la conurbación y la identificación de las zonas metropolitanas. A partir de ello, la coordinación entre diferentes agencias gubernamentales empieza a ser un factor clave para la gestión de las ciudades.

En el caso mexicano, se reconoce que las zonas metropolitanas se caracterizan por el tamaño de su población, su implicación en la producción, y por su poca coordinación para la solución de problemas (CONAPO, 2012), derivada de la insuficiente e ineficiente estructura institucional existente en la década pasada.

A partir de lo explicado, se pueden enumerar cuatro elementos que caracterizan a las zonas metropolitanas:

- a) La interrelación e influencia de distintas áreas de una región por efectos urbanos.
- b) La limitación de planificación urbana producto de distintos intereses.
- c) La administración de servicios crecientemente problemática por la evolución de las ciudades y que se relaciona con los dos puntos anteriores
- d) La gestión y el gobierno fragmentado, derivado del punto anterior y de la falta de coordinación entre niveles de gobierno

Para ello, se ha señalado al modelo de gobernanza como una vía para la solución de problemas y la atención de necesidades en las zonas metropolitanas. El compartir recursos, fomentar la participación, coordinar los esfuerzos y confrontar los intereses son necesarios para gobernar las ciudades, como se ha señalado en diversos órganos deliberativos han recomendado y orillado a los países a atender los problemas de las ciudades partiendo de su gobernabilidad interna y la coordinación entre instrumentos, instituciones y actores.

La conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972 y las conferencias Hábitat I, II y III orillaron a la participación organizada de académicos y sociedad civil en la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) que de manera alterna formuló su propia agenda y criticó las medidas neoliberales que buscaba implementar la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (HIC, 2016). Ello enmarca los primeros esfuerzos de participación de Actores No Gubernamentales (ANG) a través de mecanismos no institucionales, pero con fines de impulsar una agenda que represente los problemas de las ciudades.

En la actualidad, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU), juegan un papel fundamental en la dirección de las ciudades. Como se explicará en el capítulo siguiente, el cambio en el modelo de coordinación por comisiones, al de gobernanza metropolitana se dio en el marco de la publicación de la NAU (ONU Hábitat, 2016).

Existe una brecha entre quienes definen la agenda urbana, la legislación de lo que debería ser la gobernanza metropolitana y la realidad territorial de las ciudades. Tanto en la NAU como en la legislación, se describen como problemas la falta de coordinación e integridad, reconocen la desigualdad y la gentrificación y encuentran los problemas principales de las metrópolis, sin pensar en la dinámica interna que origina esos problemas.

La puesta en marcha de estas agendas internacionales requiere de considerar al territorio como un complejo cúmulo de dinámicas, procesos, actores y problemas. En el caso de las zonas metropolitanas, bajo la descripción que hemos hecho antes, la incompatibilidad de los actores gubernamentales, las dinámicas demográficas y la falta de una estructura institucional coordinada, coherente y colaborativa, implica un mayor esfuerzo para la implementación de las recomendaciones internacionales.

En ese sentido, diversos esfuerzos institucionales han enmarcado la gestión del Valle de México, mismos que no han abatido por completo la fragmentación imperante, debido, en parte, a la organización del federalismo mexicano, a pesar de las recomendaciones de carácter global que organismos internacionales han dado al país.

1.2 Administración del territorio: federalismo y zonas metropolitanas

Para organizar a las instituciones, el Estado cuenta con distintos órdenes de gobierno. Otorga capacidades y responsabilidades a cada uno, y los coloca en una estructura donde se debe apremiar la coordinación y coherencia. En ese sentido, el federalismo se refiere a la estructura de organización del poder del Estado, en la que se deben establecer las relaciones entre cada una de las partes, su independencia, no subordinación y permanencia de soberanía (Guillén, 2016). En

general, el federalismo es la forma de organizar el territorio con fines de estructurar al poder y organizar la administración.

1.2.1 Desarrollo y organización del federalismo

El federalismo es la forma de organización política del territorio que se conforma, principalmente, aunque no únicamente, de dos partes: los estados federados, también conocidos como entidades federativas, y la federación (Guillén, 2016). A través de esta organización, los países federalistas buscan organizar el poder, estructurar la toma de decisiones y orientar los objetivos comunes. Sus orígenes se remontan a la necesidad de protección entre territorios, cuya propuesta de unión en un gobierno unificado tenía fines de sobrevivencia y legitimación.

La historia del pacto federal se centra en la evolución del Estado desde el siglo XVI, y que tomó relevancia con el caso de Estados Unidos, cuyas colonias conformaron al pacto con el fin de organizar el poder en el país naciente, sobre todo en un sentido económico y fiscal. En este caso, la revolución frente a la corona inglesa y los excesos cometidos por legislaturas locales, fueron factores fundamentales para configuración del orden político establecido con la unión de las trece colonias en 1787 (González, 2013). Este sistema se diseñó a través del reconocimiento de entidades autónomas unidas a través de un sistema encabezado por una entidad superior que sirviera de cohesión.

En ese sentido, la principal característica de los Estados federales es la existencia de entidades federativas que se organizan dentro de un nivel u orden más grande, comúnmente conocido como federación. Ello implica la organización de estos órdenes en la división de poderes, es decir, en lo ejecutivo, lo legislativo y lo judicial. El contrapeso entre cada uno deriva de las facultades y capacidad que se les otorgan y sus propiedades de independencia y coordinación, los cuales no siempre son armoniosos o resultan en consensos generales.

El carácter democrático del federalismo juega un papel relevante. La elección de representantes en cada uno de los órdenes de gobierno hace que no siempre existan acuerdos entre los órdenes, y las disputas por intereses políticos son

comunes. Por ejemplo, la recolección de impuestos, su distribución en gasto y financiamiento es materia de disputa, puesto que su uso con fines políticos se ha demostrado como una práctica característica de este sistema (Cejudo, 2018).

También existe una marcada desigualdad entre las partes que conforman al federalismo. Por sus condiciones físicas, su posición estratégica en la geografía política o el desarrollo de actividades productivas. Esto alimenta la disputa que existe para la asignación de recursos y la toma de decisiones. Por ejemplo, las entidades donde se encuentran las 3 zonas metropolitanas más importantes en México, por su extensión física, tamaño poblacional y las actividades productivas que desarrollan, tienen marcadas diferencias con otras entidades, debido a los recursos con los que cuenta para el desarrollo de políticas públicas.

Un ejemplo más claro de lo anterior, puede observarse con lo que sucedido en el contexto de la pandemia por el virus SARS COV- 2 o COVID 19. En 2021, los recursos más disputados y con mayor atención son las diferentes vacunas para combatir la pandemia. Sin embargo, el acceso ha sido desigual, a pesar de seguir ciertos estándares de distribución y la existencia de un plan nacional de vacunación. Una acción que clarifica la desigualdad en el acceso de los recursos, derivado de las diferencias entre las entidades, se dio con la vacunación prioritaria en Nuevo León, entidad fronteriza en Estados Unidos. De acuerdo con el periódico El país:

El millón de vacunas de Johnson & Johnson que EE UU enviará a México se distribuirá en la frontera norte. Así lo ha anunciado este viernes el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador en su conferencia matutina. [...]Serán seis los Estados beneficiados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (Camhaji, 2021)

Al mismo tiempo, Quintana Roo, entidad del sur del país, enfrentó una fuerte ola de contagios sin una preferencia en la vacunación (Forbes, 2021), mientras se distribuían las vacunas en Nuevo León. A pesar de que existe una justificación económica ante tal decisión, desde mi punto de vista, estas acciones representan una forma de evidenciar la desigualdad por posición geográfica y en razón económica. Tal situación se repite en el territorio de las entidades. Los municipios también enfrentan la desigualdad, como se explicará más adelante.

1.2.2 Gobiernos locales y federalismo

Fuera de las características generales del federalismo, existe la figura de gobierno local o municipio. A pesar de tener varias formas en cada país, este orden ha cobrado cada vez más importancia, pues su tarea esencial es la del primer contacto con el ciudadano a través de la gestión de los servicios de uso cotidiano. Sus diferencias formativas se originan debido a que su reconocimiento depende en el origen del pacto federal de cada caso. En México, el municipio y la alcaldía como gobiernos locales tienen sus orígenes en la colonia y su reconocimiento acompañó a la transformación institucional (Valencia, 2016).

Los gobiernos locales son considerados el orden de gobierno con mayor subordinación dentro del federalismo, por su tamaño físico, sus funciones, capacidades y responsabilidades. De acuerdo con Guillén (2016) dicha subordinación tiene dos orígenes:

La lectura subordinada de los gobiernos locales respecto del pacto federal tiene dos asientos principales: el primero, original al mismo pacto federal, en la medida en que no fueron actores reconocidos por éste como una de sus partes integrantes, ni lo han sido con posterioridad; el segundo, debido a que el concepto de soberanía es, en la mayoría de las interpretaciones jurídicas tradicionales, remitido al Estado, concebido como entidad suprema que trasciende a las formas locales del gobierno y de la política (Guillén, 2016, p. 63)

Por tanto, los municipios han tenido que buscar su papel dependiendo del contexto institucional que viva cada Estado. Las circunstancias políticas, como la pluralidad partidista o la visión de la élite gobernante, y las necesidades sociales, han obligado a transformar al municipio en un nivel mayor o menormente autónomo e insubordinado. La diversidad y la ampliación de los actores que hacen realidad al federalismo, multiplica los factores que intervienen en su funcionamiento. Además de un sistema jurídico coherente, el desarrollo de los gobiernos locales depende de las características de las instituciones no formales del sistema político. Las reglas del juego político y las formas en las que se relacionan los actores contextualizan las capacidades de los gobiernos locales frente a otros órdenes de gobierno.

Ante ello, los procesos democráticos se desarrollan en el pleno de las funciones que cada uno de los órdenes tiene para tomar decisiones y resolver los problemas públicos. Sin embargo, el poder que se ejerce en cada uno es lo que se cuestiona constantemente, pues jerarquiza al federalismo dependiendo del poder de los actores o los partidos en el poder. Por ejemplo, si el gobierno federal y la entidad pertenecen a un partido, pueden incidir en un municipio que no pertenezca a ese partido, a través del control de presupuestos o la desaprobación y desconocimiento de una decisión tomada. De tal forma que, el poder ejercido por los órdenes federal y subnacional o estatal, organiza al Estado de manera vertical, y no de manera horizontal como plantea el deber ser del federalismo y las leyes que lo originan. A pesar de que el sistema se plantea un sistema de contrapesos, coordinado y cooperativo, permiten estas prácticas de control y subordinación.

Además de las reglas generales provenientes de la constitución o leyes federales, los gobiernos locales se enmarcan en las leyes de cada entidad, que configuran la estructura de los gobiernos locales. En ese sentido, se recalca que el sistema federal debe ser reconocido como imperfecto, y que sus formas devienen de los procesos que lo dirigen hacia la concentración del poder en el orden nacional, o del desfase que puede producir el empoderamiento de las entidades y los gobiernos locales (Guillén, 2016).

Con esta imperfección, reconocer la existencia de otros procesos que pueden complejizar la forma de organizar al Estado y sus agencias administrativas puede problematizar los avances que se han tenido para la organización. Por ello, el debate del metropolitano, y el reconocimiento como un orden que atienda los problemas públicos que le competen, ha sido rechazado e incluso considerado utópico, como veremos en el siguiente apartado.

1.2.3 Metropolitano y federalismo

Para fines de esta investigación, nos referiremos al metropolitano como todo lo referente a los órganos, formas, agencias y otras entidades que se encarguen del gobierno de las zonas metropolitanas; la atención que recibe de las instituciones del Estado, el debate sobre un orden de gobierno metropolitano, los procesos y

dinámicas urbanas, y las acciones de diversos actores por incidir en las decisiones. También, a los estudios que proponen líneas de investigación y alternativas para la solución de problemas metropolitanos.

En relación a los gobiernos locales, el metropolitanismo involucra las capacidades de gestión, planeación y coordinación del municipio, al extender su urbanización de manera continua hacia otro municipio. Es entonces cuando se vuelve necesario el uso de poder político, administrativo y financiero, para atender las necesidades de manera coordinada con otro u otros municipios donde el área conurbada se extiende.

De acuerdo con Baños (2013), las zonas metropolitanas frente a un federalismo, con características como el mexicano, solo se pueden gestionar de dos formas: a través del asociacionismo y de la coordinación. En ese sentido, el autor señala que el asociacionismo debe ser reconocido plenamente por las legislaturas y se da principalmente en dos formas:

- a) Supramunicipal, donde las entidades o gobiernos subnacionales y los municipios logran acuerdos para trabajar en temas específicos, que son reconocidos e institucionalizados para reconocer de carácter obligatorio.
- b) intermunicipales, que son los que refieren a la asociación entre municipios para solucionar los problemas públicos en común.

En ambos casos, el municipio juega un papel central en la gestión metropolitana, lo que hace sentido al considerarse como punto de origen de la conurbación, orden de gobierno más cercano con los ciudadanos y responsable de los servicios públicos cotidianos. Sin embargo, contrario a esta perspectiva, la dependencia financiera y la centralidad del federalismo reducen las capacidades de asociación libre del municipio y depende de otros factores como el contexto político (Espejel, 2019) y presupuestos designados para obras de impacto metropolitano (Ospina, 2020).

Por ello, el Valle de México se ha caracterizado por su gestión a través de la coordinación. Esta se refiere a la promoción del trabajo conjunto entre municipios para atender los problemas en común, sin hacer obligatoria dicha coordinación.

Como se explica más adelante, la gobernanza metropolitana ha encontrado en esa falta de obligatoriedad, una de sus fallas. La coordinación depende de la voluntad política de los funcionarios para trabajar juntos, y como se ha explicado anteriormente, dicha voluntad está influida por intereses particulares.

Como se ha señalado anteriormente, la estructura institucional que caracteriza a cada zona metropolitana marca la pauta para acción pública de los actores. Es decir, en el mundo existen distintas agencias, normas, instrumentos, jerarquías institucionales, capacidades y responsabilidades gubernamentales que atienden a las zonas metropolitanas.

Debido a las características que se establecieron con el federalismo, en tanto forma de organizar el Estado, la aparición del orden metropolitano de gobierno no se ha dado en todos los países. A pesar de ello, el reconocimiento de las zonas metropolitanas como territorios que requieren alguna forma de gobierno, es un consenso a nivel global. Lefevre (2005) justifica la existencia de gobiernos metropolitanos, en distintas formas de organización, por razones económicas, sociales y políticas:

- *Razones económicas.* Tener decisiones a nivel metropolitano otorga ventajas competitivas, al permitir soluciones eficientes frente a problemas compartidos. Es importante tener agencias gubernamentales con arreglos que produzcan acciones colectivas con sentido local. Esto es, superando la fragmentación política e institucional, se puede tener una ciudad metropolitana gobernable, capaz de producir infraestructura, servicios de calidad, y ventajas para competir en el sistema global.
- *Razones sociales.* Es ampliamente reconocido que las zonas metropolitanas producen segregación social, que reduce las capacidades locales de hacer frente a sus responsabilidades. Esto hace que en muchos países se exponga a las ciudades como espacios de poca cohesión social. Un arreglo metropolitano entre gobiernos locales permite generar políticas compartidas que logren una mayor cohesión, como las encaminadas a viviendas menos desiguales o sistemas de transporte de calidad accesible para todos.

- *Razones políticas.* Primero, se debe considerar el dilema de la representación, es decir, dado que los problemas son a nivel metropolitano, debe existir una entidad que represente al Estado a ese nivel. En segundo lugar, la responsabilidad. Dentro del pacto democrático, se debe tener la capacidad de votar y elegir representantes a nivel metropolitano para que los ciudadanos puedan exigir soluciones a ese nivel. En tercer lugar, para reducir la corrupción y el clientelismo, que impera en un sistema fragmentado a nivel municipal, donde se ocupan las políticas como moneda de cambio entre el ciudadano y el gobierno local.

En ese sentido, el metropolitanismo y el federalismo se relacionan por las preocupaciones que nacen de las capacidades de los órdenes del gobierno para resolver problemas públicos y cumplir con sus funciones. En el caso de las ciudades, la planeación de las principales metrópolis de principios del siglo XX evidenció la necesidad de que los gobiernos locales intervinieran en las acciones a nivel regional. Sin embargo, la configuración institucional del federalismo y los intereses de diversos actores no permiten que los gobiernos locales desarrollen en pleno esta responsabilidad. Esto se ha traducido en acciones ineficientes que, en el mejor de los casos, benefician a un municipio sin tener un impacto metropolitano.

Retomando las razones que enuncia Lefevre que justifican la existencia de gobiernos metropolitanos, interesa para fines de la investigación la cuestión de la fragmentación en la razón política, pues ilustra de mejor manera la situación del Valle de México. De acuerdo con Espejel (2019), los aspectos que inciden en los intereses de los gobiernos locales para la acción en el ámbito metropolitano en México son los siguientes:

1. La organización federal, por el nivel de centralización o descentralización;
2. La ausencia de leyes de coordinación metropolitana
3. Su origen partidario y simpatía política;
4. La presencia de una política de asistencia social o clientelar y
5. La inexistencia de alguna forma de autoridad gubernamental metropolitana o la fragmentación de las acciones de gobierno.

Adicionalmente, un factor fundamental, que se suma a los enunciados de Espejel lo constituye el interés personal y profesional de los encargados de la toma de decisiones. Emilio Pradilla, en su estudio “Las políticas y la Planeación Urbana en el neoliberalismo”, abordó el papel de economistas en la planeación de las ciudades, y como su visión y perspectiva neoliberal, según el autor, afectó a los territorios urbanos en América Latina (Pradilla, 2009). Estos factores no pueden verse aislados al momento de entender la problemática del gobierno metropolitano. La multiplicidad de actores también es una multiplicidad de intereses y visiones que inciden en la metrópoli.

Desde la cuestión gubernamental, otros problemas caracterizan la gestión de las zonas metropolitanas son el denso aparato burocrático, leyes ambiguas y sin coherencia ni complementariedad, el autoritarismo y la centralidad del poder. Todo ello no permite que exista gobernabilidad, es decir, “posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (Aguilar, 2010, p. 23).

Desde la década de 1980, en América Latina, el neoliberalismo como modelo económico, implementado para hacer frente a las consecuencias de las crisis económicas que se enfrentaron alrededor del mundo, reconfiguró las responsabilidades del gobierno. Como consecuencia, aparecieron la descentralización del gasto y la participación de diversos actores en las acciones que antes le correspondían al Estado.

En ese sentido, la gobernanza es una propuesta para democratizar y hacer eficiente la solución de los problemas públicos. Sin embargo, se deben reconocer los elementos que la conforman y los retos que tiene para su implementación. Una mirada crítica permite entender porque persisten problemas que parecen no tener solución, a pesar de múltiples esfuerzos de la implementación del modelo.

1.3 Gobernanza: elementos para su comprensión

El uso del término gobernanza tal y como se utiliza en la actualidad inicia en la década de 1980. Sin embargo, Vicher (2014) señala al término como un arcaísmo de gobernanza cuyos orígenes se encuentran incluso antes del siglo XV y que alude

a la antigua acción de gobierno. En el contexto actual, se hace referencia al cambio directivo del gasto público, donde el Estado deja de ser la única vía para la implementación de políticas. Se adoptó con formalidad por el Banco Mundial en 1989, como explicación del modelo de gestión descentralizado del Estado, con clara esencia neoliberal, implementado para el desarrollo de algunos países de África (Husata, 2014).

Las bases teóricas de la gobernanza retoman la discusión sobre la incapacidad del gobierno para cumplir sus tareas y resolver los problemas públicos. En ese sentido, se explica la necesidad de construir instituciones más eficientes, basadas en el modelo gerencial y la participación de actores no gubernamentales (ANG) en el proceso de gobernar (Aguilar, 2010).

1.3.1 De la gobernabilidad a la gobernanza

Desde finales del siglo pasado, entendemos por gobernanza al “conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella” (Aguilar, 2010, p. 28). La primera consideración que debemos tener es que la idea de gobernanza no excluye al gobierno en el proceso directivo de las decisiones públicas, pero recalca la importancia de otros actores para mejorar la solución de los problemas público.

Ante ello, lo primero que propone Aguilar (2010) es que no puede haber gobernanza, sin gobernabilidad. Por ello, las instituciones deben buscar eficiencia a través de regular su gasto, maximizando beneficios y minimizando costos, profesionalizando a la burocracia, y empleando técnicas organizacionales que promuevan un mejor funcionamiento y un replanteamiento de la relación con los ciudadanos. En términos generales, se requiere “un gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente” (Aguilar, 2010, p.29).

A pesar de que el concepto ha sido utilizado de distintas maneras, confundiéndose a menudo con otros términos similares en significado y nombre, como

gobernabilidad, nueva administración pública o nueva gerencia pública, la literatura especializada ha logrado diferenciarla y ubicarla, partiendo de la idea de que el gobierno “deja de ser el actor autónomo y autoritario que era” (Peters, 2004, p. 72). El ideal de la gobernanza es que, bajo los cambios democráticos y neoliberales, el gobierno tiene que abrir sus facultades a la participación de otros actores y permitir que su actividad sea vigilada.

Porras (2016), señala que una problemática de la literatura sobre gobernanza es el sentido antigubernamental provocan nociones equívocas sobre el término. Al respecto, el autor enfatiza:

Muchos autores y actores sociales usando el término al mismo tiempo, la mayoría creyendo que entienden lo que quiere decir, es una combinación que genera nociones borrosas que pueden tener fuertes cargas normativas no explícitas. No es raro encontrar en las literaturas de la gobernanza presupuestos antigubernamentales, antiburocráticos o promercado no suficientemente demostrados, que la muestran como la teoría que terminará remplazando a la administración pública (Porras, 2016, p. 53)

Por tanto, gobernanza no refiere a un menosprecio del papel del gobierno, o una supresión de la necesidad del sector público, pues “el gobierno sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas” (Peters, 2004, p. 85). En suma, el término debe ser entendido como el nuevo proceso de gobernar, donde el actor gubernamental sigue siendo fundamental, pero no unilateral.

La fortaleza institucional es el punto de partida para la realización de la gobernanza, ya que la participación de los actores requiere de condiciones claramente establecidas. La participación, debe de ser reconocida y válida, de forma institucional, aunque no privativamente por esa vía. En ese sentido, la gobernanza también se define como:

[...] procedimiento moderno en la tarea de gobernar, realizado a través del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecido por una comunicación política eficaz, con un objetivo final de lograr la integración social en campos de conocimiento y acción específicos; dicha integración no tendrá que ser idéntica en tiempo ni espacio,

ya que esto evitaría el contacto con parcialidades y realidades distintas en diferentes niveles de acción y análisis (Valencia, 2020, p.34)

Por ello, en la participación deben existir otros insumos para lograr ese diálogo, negociación y trabajo conjunto, además de los instrumentos legales que reconozcan el papel del trabajo conjunto. También se debe tener presente que esta participación debe orientarse por los principios de eficiencia y eficacia para contrarrestar los problemas del Estado burocrático: el centralismo, autoritarismo, irracionalidad y las instituciones desorganizadas.

Valencia (2020) retoma que es común una distribución desigual de recursos entre los actores que participan, lo que resulta en “ejercicios de cooptación y simulación de los procesos participativos” (p.45). Entre los recursos que juegan un papel importante se encuentran la falta de información, insuficiencia de los mecanismos e instrumentos democráticos de coordinación y participación, falta de tiempo o de conocimiento para participar, cultura política y capital social (Valencia, 2020) (Aguilar, 2010).

La transparencia juega un papel importante en la gobernanza, pues la información es un insumo tanto para la toma de decisiones eficientes en el gobierno, como para la participación racional de ANG. Cuando se fortalece la transparencia, mejora la capacidad de coordinación institucional entre agencias de gobierno y la participación de ANG. Sin este andamiaje mínimo no puede existir la gobernanza.

Además, se requiere de transparencia para afrontar la corrupción y la influencia de los tomadores de decisiones para interponer sus intereses (Vieyra, Aamot, Baron, Huapaya Nava, y Quiroz, 2019). De hecho, este argumento es parte importante de los debates, en especial de quienes defienden una postura menos optimista sobre el modelo, a partir del argumento de que la acción de los actores se da a través de las instituciones corruptas e ineficientes. Asimismo, los intereses que se defienden no siempre son el bien común y posiblemente no hay concordancia con los objetivos e ideales del gobierno. Los actores están inmersos en una complejidad que los involucra en procesos y dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales.

Considerar a la gobernanza como un modelo democrático y eficiente, sin las restricciones que representa la acción colectiva de actores resulta en una explicación incompleta de la realidad. Tal como lo desarrollaron Crozier y Friedberg (1990), conocer el origen y las motivaciones de los actores es fundamental para resolver la pregunta “¿en qué condiciones y a qué precio, es posible la acción organizada del hombre?” (Crozier y Friedberg, 1990, p. 13). Para ello, es necesario entender a los actores más allá de su sentido institucional o su papel dentro del gobierno. Los intereses políticos que representan, la búsqueda de beneficios económicos y los valores con los que se identifican, influyen en su capacidad de negociar y tomar decisiones. En ese sentido, una pregunta que se ha buscado resolver, sin éxito, es: ¿cómo lograr los que los actores trabajen en conjunto y el papel de las instituciones frente a ese contexto?

Existen algunas propuestas para retomar el sentido democrático de la gobernanza, sin ignorar esos factores, a través del sistema de contrapesos y el trabajo compartido entre actores y grupos, lo que se conoce como redes de gobernanza. Sin embargo, enfrentan la realidad institucional en el sentido menos optimista: poca transparencia, desigualdad en los insumos para la participación:

La participación de los actores comunitarios en estas redes, sin embargo, también plantea riesgos importantes, ya que este tipo de actores tienden a ser cooptados, perdiendo autonomía crítica y capacidad de movilización. (Grau-Solés, Íñiguez-Rueda y Subirats, 2011, p. 64)

La participación de los actores comunitarios, tales como asociaciones vecinales o grupos sociales en defensa de alguna causa, dependen de las características de la ciudadanía derivadas de las particularidades de ese régimen democrático; el clientelismo, los mecanismos de participación, el marco jurídico y el reconocimiento de los derechos. En la visión democrática, los actores se relacionan, negocian, proponen y deliberan la solución de los problemas públicos. Sin embargo, la participación no se queda en los espacios otorgados de manera institucional, y es ahí donde se expresa la complejidad de la acción colectiva planteada anteriormente.

Existe una doble perspectiva ante esta situación; la primera, que da como resultado la que la gobernanza tiende a un carácter colaborativo. La segunda, tiene que ver con las críticas al modelo, encaminadas al debilitamiento del Estado, la corrupción en las relaciones entre actores, derivada de la imposición de intereses alejados del bien público y, por tanto, la desconfianza que produce el modelo.

En el primer sentido, la gobernanza colaborativa ha sido una tendencia teórica y una propuesta de la última década. La idea es que los actores superen las estructuras institucionales de modo constructivo traspasando las esferas públicas, privadas y ciudadanas para lograr un objetivo público (Emerson, Nabatchi, y Balogh, 2011). La idea de colaborativa parte de la necesidad de compartir diferentes recursos e insumos entre actores, de ajustar los intereses particulares para que estén en sintonía con el bien común, y con ello, la existencia de pesos y contrapesos para la toma de decisiones. Esta perspectiva de la gobernanza supera una visión procedimental, para procurar un ejercicio sustantivo de la democracia en el modelo.

En ese sentido, existen diversas perspectivas para el análisis de la gobernanza que son fundamentales para la investigación. Por ejemplo, la de los arreglos informales, que se da más allá de las agencias gubernamentales. Bajo esta mirada, la relación del gobierno con ANG, se da más allá de los espacios de participación de las instituciones formales con el fin de compartir recursos, confrontar visiones y mediar intereses (Emerson, Nabatchi, y Balogh, 2011). Se entiende, por tanto, que existe un conjunto de arreglos informales para lograr que la gobernanza se cumpla.

Esta dimensión debe considerarse con cuidado, pues el hecho de que se denomine informal para fines de esta investigación, no es sinónimo a ilegal, ilícita u otra connotación negativa. Como se explicó, en realidad la pertinencia de esta dimensión es su carácter democratizador en un sentido sustantivo, pues la existencia de negociaciones entre actores funge como sistema de contrapesos, aunque de igual forma, puede ser lo contrario. En este sentido opuesto, una perspectiva más crítica al modelo señala que no existe tal fortaleza institucional que supone gobernabilidad para avanzar hacia el modelo de participación de los actores. Además, los intereses de los actores no siempre se alinean con las necesidades para lograr el bien común.

Por ello, señala la perspectiva normativa, el fortalecimiento institucional es necesario para lograr una coordinación eficaz, eficiente, financieramente viable, con un aparato gubernamental coherente y ordenado, con leyes claras y justas (Aguilar, 2010). En este modelo, a pesar de que se resalta la importancia de los ANG en el proceso de dirigir la sociedad, se deja claro que la gobernabilidad debe ser la base para gobernanza.

Las capacidades de la gobernanza para poder solucionar los problemas públicos se basan en la idea de que el actor gubernamental se rige por los preceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP): “un espacio organizacional abierto, eficiente, promotor del mercado y la eficiencia, transparente y vigilado por los resultados e impactos que produce” (Arellano, 2007, p. 97). Hacer realidad los supuestos de la NGP no ha sido instantáneo ni sencillo, pues el régimen autoritario y la administración burocrática dejaron arraigadas instituciones y prácticas.

Los resultados de la gobernanza han sido cuestionados, pues la corrupción, las críticas en la parcialidad de la sociedad civil, la baja efectividad de los instrumentos de participación, y la ineficiencia de los sistemas de transparencia para generar recursos con los cuales los actores puedan participar, han debilitado la confianza en el gobierno (Arellano, 2007). Por tanto, la capacidad del gobierno para solucionar los problemas sigue en crisis, sin que ello implique mejores vías para que otros puedan apoyar en el ejercicio.

En ese sentido, existen posturas teóricas que regresan a la perspectiva más crítica, pues afirman que la gobernanza es “solamente una estrategia política poderosa con el único fin de legitimar la toma de decisiones predeterminadas y pactadas con antelación al propio proceso cooperativo y participativo” (Janoshcka, 2011, p. 122). La desconfianza que produce el contexto institucional, explicada en relación a la NGP, y los intereses de los actores que inciden en el proceso participativo producen dudas y críticas. Estas ideas provienen principalmente de estudios que abordan al neoliberalismo y sus consecuencias en las crisis del Estado. Explican que las políticas públicas son una expresión de los intereses políticos y económicos, más

que un conjunto de acciones para la solución de problemas públicos (Janoschka, 2011; Pradilla, 2014).

Ante este reto, los estudios sobre la participación de sociedad civil y sector privado, han señalado que la vía se encuentra precisamente en el papel de los contrapesos dentro del proceso participativo y el papel del gobierno. El papel del ciudadano es fundamental, mismo que debe ser dotado de los insumos necesarios para la participación: información, a través de la transparencia, instrumentos de participación y posibilidades de debate con los actores en el proceso de gobierno.

Tal como explica Martínez (2016):

la gobernanza es expresión de la coordinación, cooperación y colaboración de actores públicos y civiles para un beneficio común, la cual no está exenta de conflictos, por el contrario, éstos son los detonadores del éxito o fracaso de las estructuras y procesos de gobernanza (Martínez, 2016, p. 237)

En ese sentido, las reglas e instituciones no solo deben servir para hacer más fácil la toma de decisiones entre los actores, sino las vías para la colaboración, el debate e incluso el conflicto. Deben ser el espacio para la relación entre los actores, incluyendo a los ciudadanos e independientemente de los intereses y objetivos impuestos por el gobierno, empresas, académicos o sociedad civil organizada.

En un estudio realizado en municipios a nivel nacional, se llegó a la siguiente conclusión:

Si lo que se busca es generar espacios de ejercicio de poder coincidentes con la idea normativa de gobernanza, la capacidad de los instrumentos para crear canales de comunicación entre ciudadanos, así como de debate y consulta de necesidades resulta esencial, los hallazgos de los estudios permiten afirmar que no basta con la participación especializada (Valencia, 2020, p. 302)

Esa participación especializada es una crítica en el sentido de la perspectiva legitimadora. Ello, derivado a que, una situación común es la participación limitada a actores que comparten intereses, incluidos empresarios, asociaciones civiles o academia. La apertura a la participación ciudadana y vías para la libre participación son fundamentales para democratizar el proceso de gobernar.

Todos estos elementos, constituyen un debate que aún no termina, y probablemente no terminará, pues aún existen problemas para implementar mejores mecanismos de coordinación, participación y colaboración. Por otra parte, a medida que los problemas públicos sigan sin resolverse, la efectividad de esta nueva forma de gobernar seguirá generando críticas y dudas sobre si esta es la mejor vía para lograr el bien público.

1.3.2 Niveles y dimensiones para el análisis de la gobernanza

Con lo expuesto, se puede definir a la gobernanza como un modelo de gobierno, donde la administración pública del Estado es necesaria pero insuficiente. Para ello, es necesaria la reestructuración de las instituciones de la administración pública para lograr una mejor gestión y la participación de actores no gubernamentales, con el fin de resolver los problemas públicos con eficacia y eficiencia.

Luis F. Aguilar, un importante teórico de la gobernanza, propone dos dimensiones y tres niveles de gobernanza. La primera dimensión, la institucional, implica las formas y los límites del ejercicio del poder público y el papel del ciudadano para mediar la interacción gobierno y ANG con el propósito de lograr la solución de problemas públicos (Aguilar, 2014).

Por otra parte, la cognitiva, que aborda los modelos causales y las técnicas que hacen posible que los actores cuenten con el conocimiento del problema, establezcan objetivos racionales, asignen y empleen de manera eficiente para producir los resultados públicos deseados (Aguilar, 2014). Ambas dimensiones se complementan, tienen la misma finalidad, y coinciden con los elementos que se han discutido hasta el momento.

En la propuesta, la categorización de la gobernanza por niveles permite identificar la eficacia del modelo en cuanto la dirección, colaboración y coordinación entre actores. Para ello, la propuesta es “desagregarlo en las actividades y niveles de acción que incluye y requiere para ejecutarse en modo eficaz con resultados empíricos de valía social” (Aguilar, 2014, p.19).

De la siguiente tabla se destacan, para los fines de esta investigación, los aspectos de las dimensiones cognitivas, que permiten operativizar a la gobernanza para su estudio. En ese sentido, como lo explica el autor, estos niveles sirven para identificar las problemáticas y encontrar las fallas que no permiten a los actores mejorar la tomas de decisiones. Por ejemplo, en el nivel cooperativo, una de las dimensiones cognitivas se orienta a identificar la comunicación entre actores del proceso directivo, lo que permite reconocer las relaciones entre actores y tener un control de los intereses que se persiguen.

En la siguiente tabla, se resume la propuesta:

Tabla 1. Dimensiones y niveles de gobernanza

Nivel	Definición	Dimensión institucional	Dimensión cognitiva
Gobernanza pública	Proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad	Reestructuración de las instituciones en su dimensión técnica y directiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de las capacidades directivas del gobierno. • Conocimiento de los recursos para la toma de decisiones
Gobierno o gobernanza de la administración pública	Proceso mediante el cual el gobierno dirige el sector público en su conjunto: administración central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal	Reestructuración organizativa de la administración pública, transterritorialidad y coherencia institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de las atribuciones del poder ejecutivo • Conocimiento de la estructura administrativa. • Conocimiento del tipo de entidades administrativas
Gobernanza corporativa	Proceso de dirección de las empresas públicas particulares.	Proceso directivo, financiamiento, coordinación, control, seguimiento, auditoría, evaluación,	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del modo como se toman decisiones ejecutivas de la administración pública.

		información y rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de las normas que la regulan y controlan. Identificar las relaciones intragubernamentales y con ANG. • Identificación de la comunicación del proceso directivo.
--	--	-------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia con información de Aguilar (2014).

Con este contexto teórico, es posible delimitar las tres dimensiones principales que se abordaron en la investigación sobre la gobernanza metropolitana; la coordinación institucional, los arreglos informales y la legitimación de intereses. En el siguiente apartado se hará un abordaje teórico de estas dimensiones desde el debate de la gobernanza metropolitana. Sin embargo, con la propuesta de Aguilar (2014), es posible identificar las generalidades de las dimensiones:

- Coordinación institucional; al abordar las atribuciones de los niveles de gobierno, conocer e identificar las posibles contradicciones dentro de las estructuras administrativas. Evidenciar el problema de la transterritorialidad y la fragmentación institucional.
- Arreglos informales: al abordar los recursos para la toma de decisiones, no solo en las vías institucionales, sino políticas y sociales, y su influencia en el proceso directivo.
- Legitimación de intereses: al abordar el control, o no, del proceso directivo y las relaciones entre AG y ANG, las normas que lo legitiman y la relación entre problemas y toma de decisiones.

Las tres tienen algunos elementos en común, como la reestructuración del gobierno en cuanto a la aclaración de competencias, coordinación lógica de los distintos órganos y la participación de los distintos niveles y poderes es una de las consideraciones comunes en los estudios y debate. La transterritorialidad que retoma

Aguilar (2014), se complejiza en el ámbito metropolitano, pues este nivel de gobierno no está consolidado dentro de la jerarquía institucional.

Previo a continuar con el desarrollo teórico sobre la gobernanza metropolitana, es importante considerar otra orientación del modelo, que recoge el debate de participación de ANG y la mejora de coordinación institucional para lograr gobernabilidad: la gobernanza multinivel.

Lo desarrollado al respecto, explica que la gobernanza en sus diversos conceptos, orientaciones y tipologías respetan las dos características mencionadas en el párrafo anterior. El enfoque gobernanza multinivel hace énfasis en la necesidad de mejorar las estructuras de toma de decisiones, ampliando la necesidad de una mejor coordinación entre niveles de gobierno, actores y sectores. Pone especial atención en la articulación de acciones entre un nivel estratégico de acciones y las repercusiones que puede tener en toda la estructura de gobierno. Este enfoque de la gobernanza ha servido para fortalecer las redes de los gobiernos locales con la sociedad civil (Amico, Martínez, Rodríguez, y Trench, 2018). Sin embargo, son precisamente esas redes el punto de partida a las críticas que se hacen al enfoque.

Primero, al considerar la paradoja participativa de la gobernanza y la democracia, que como se ha explicado, no siempre se orientan a la mejora en el proceso de gobierno, sino al beneficio de los actores que las protagonizan (Janoshcka, 2011). Por otra parte, por no considerar otros procesos no institucionales como factores efectividad para la coordinación institucional entre niveles de gobierno y ANG (Emerson, Nabatchi, y Balogh, 2011; Espejel, 2019). Sin embargo, es útil considerar las limitaciones que existen al respecto.

Como veremos en el siguiente apartado, la gobernanza metropolitana, uno de elementos característicos de la gobernanza metropolitana, es la capacidad de implementar acciones en un nivel u orden estratégico de gobierno, que tenga impacto en otros niveles y órdenes de gobierno. Al mismo tiempo, la incapacidad de negociaciones, el poco intercambio de información y la incompatibilidad de intereses, resulta una limitante para esta perspectiva.

1.4. Conceptualización y caracterización de la gobernanza metropolitana

Algunos estudios recientes sobre las zonas metropolitanas, centran su debate en los cambios para la gestión a partir de generar instrumentos para implementar gobernanzas (Pont, 2019; González y Kunz, 2019; Navarrete, 2017). La utilización del término en plural, se debe a que, como se explicó anteriormente, existen diferentes tipos de gobernanza, y en el caso de la gobernanza metropolitana, también existen diferentes enfoques que lo abordan y modelos para su implementación.

Estos enfoques y modelos están influidos por un contexto global. Las recomendaciones internacionales ante el contexto de crisis de la segunda mitad del siglo XX modificaron el gobierno de las ciudades y sus asuntos. El papel de los organismos internacionales fue fundamental para introducir el modelo de gobernanza y aplicarlo en todos los ámbitos de la vida pública, incluida la planeación y gestión de las ciudades.

En un primer acercamiento al término “gobernanza metropolitana”, Aguilar, citado por González y Kunz (2019), se cuestiona si se refiere a “la actividad directiva que decide el sentido de dirección de la metrópoli en su conjunto” (p. 466) o si se reduce a los gobiernos metropolitanos. Por ello, uno de los debates con mayor desarrollo es la forma en la que se resuelven los problemas públicos a nivel metropolitano y, por tanto, su relación con la forma en la que se gobierna.

Las zonas metropolitanas enfrentan una doble dimensión frente a la gobernanza como modelo para la solución de problemas. Por una los retos institucionales que ha impuesto la gobernanza para consolidarse en diferentes órdenes de gobierno. En ese sentido, el nivel metropolitano ha sido relevante para la planeación desde la segunda década del siglo XX, como señalamos en los esfuerzos para las regiones de Nueva York y Londres.

Tabla 2. Comparación de los enfoques y modelos para la gobernanza metropolitana

Enfoque de gobernanza	Descripción del enfoque	Modelos y características	Críticas y observaciones.
Tipo 1 Institucional	Realizan cambios institucionales, desde las capacidades y responsabilidades de los órdenes de gobierno, dependencias y organismos hasta la modificación de la estructura organizativa del Estado	1. Gobierno unitario. Plantea la sustitución del nivel local por el metropolitano	a) Su implementación es complicada por lo que representa en la reorganización del Estado. b) Elimina la existencia de lo metropolitano, en tanto su esencia como ciudad que rebasa los límites administrativos.
		2. De dos niveles. Propone la convivencia de los niveles de gobierno existentes con una autoridad a nivel metropolitana.	a) La distribución de responsabilidades complejiza la coordinación. b) Las atribuciones de los niveles locales y metropolitanos podrían ser repetitivas o incoherentes.
Tipo 2 Sin gobierno metropolitano	Es una extensión del modelo policéntrico del poder en la ciudad. No plantea un gobierno metropolitano, sino un conjunto de arreglos en las instituciones para atender los problemas de la ciudad.	1. Voluntario. Es producido por la asociación voluntaria de los gobiernos locales para resolver los problemas que comparten. Con ello, conservan su autonomía administrativa y financiera.	a) No es de carácter permanente ni prolongada ni independiente. b) Su esencia cooperativa puede entrar en conflicto con los intereses de los actores.
		2. Promovido. A través de la asignación de recursos para la creación de políticas metropolitanas en los gobiernos locales, así como el establecimiento de reglas y normas que orillen a los gobiernos a trabajar de manera coordinada. Se promueven funciones como la participación de ANG, a través de concesiones y proyectos urbanos	a) El autor observa que es una de las más viables para regímenes federales como el mexicano.

Fuente: Elaboración propia con información de Pérez (2013)

El desarrollo de la gobernanza metropolitana como campo de estudio parte de las experiencias para la toma de decisiones a nivel metropolitano, las estructuras gubernamentales e instituciones creadas para ello. Para ello, existen distintas propuestas y enfoques que permiten su definición. Daniel Pérez (2013), identifica dos enfoques: los institucionales y los que no proponen un gobierno metropolitano.

Para llegar a estas propuestas, el autor considera las experiencias metropolitanas en el mundo. Explica que un elemento esencial de la gobernanza es un gobierno coordinado, coherente, organizado, eficiente y eficaz, además de la descentralización de la toma de decisiones y la participación de ANG. Además de esta propuesta, con algunos estudios, consideran complicada la existencia de un nivel gobierno metropolitano, al menos en el futuro inmediato (Espejel, 2019) (González y Kunz 2019). En ese sentido, el enfoque tipo 2 es el que describe mejor al caso mexicano, especialmente el modelo promovido.

Como se ha explicado, México se caracteriza por un modelo de coordinación para la gestión de las zonas metropolitanas. El asociacionismo intermunicipal y supramunicipal no se ha logrado consolidar debido a que la voluntad de los gobiernos locales y las entidades depende los intereses políticos y de la permanencia de los actores en los cargos para la permanencia de la asociación. Esto implica entender a la gobernanza no solo a partir de las leyes e instituciones, sino a través actores, leyes, reglas, comportamientos, actitudes y contextos. Debe reconocerse no solo desde las acciones institucionales sino del contexto urbano y político local, regional y nacional. A partir de los enfoques anteriores, una propuesta propia para la definición de la gobernanza metropolitana es:

Conjunto de instituciones, actores y procesos que inciden en la solución de problemas públicos, gestión de servicios y desarrollo de una zona metropolitana. Eso incluye la coordinación institucional y la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en la deliberación de las decisiones a nivel metropolitano

Desde el ámbito urbano, la complejidad de actores e instituciones que gobiernan las zonas metropolitanas y plantean soluciones a los problemas urbanos de una ciudad, también dependen de los intereses de actores como empresarios y sociedad civil,

e influencia de la academia. Desde el caso de la Planificación Regional de Nueva York, los planeadores y el gobierno han tenido que tomar en cuenta a estos actores territoriales para la toma de decisiones y el desarrollo de las ciudades.

También se ha reconocido que la falla de la planeación y juridificación en materia de políticas urbanas, no solo tiene que ver con que las leyes incurran en alguna controversia del sistema legal, o con los intereses políticos que la ciudad puede tener. Antonio Azuela (2010), desarrolla una hipótesis sobre la relación de los procesos sociopolíticos en la urbanización, diciendo que no se deben ver por separado sino en sus implicaciones causales y consecuenciales. La convivencia de diversos partidos políticos en el poder en una ciudad, pueden llevar a conflictos, lo que se agrava si no existe un sistema judicial imparcial, sino influido por el partido en el poder a nivel federal.¹

Por ello, el análisis de modelo voluntario se debe hacer considerando el sistema político y la estructura institucional imperante. Como se explicará más adelante, cuando las circunstancias políticas lo permiten, la colaboración entre actores es más sencilla, pero eso implica que todos los intereses y necesidades sean tomados en cuenta.

En el caso del modelo promovido, implica generar los instrumentos de planeación, coordinación y gestión, necesarios para generar gobernanza metropolitana. Asignar responsabilidades y legislar para crear condiciones necesarias para el trabajo en conjunto, coordinado. Pero también para obligar a las diferentes agencias gubernamentales a diseñar e implementar políticas metropolitanas. En el caso de los gobiernos locales, pensar, diseñar e implementar acciones que mejoren las condiciones de la ciudad.

Este modelo es ideal para un Estados en donde el orden federal es altamente empoderado, pues permite jerarquizar responsabilidades y obligar a los actores de

¹ De hecho, el autor desarrolla esta hipótesis ejemplificando el caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador de la Ciudad de México en 2005, donde un proyecto urbano detonó todo un conflicto político en el que se involucraron instituciones judiciales y negociaciones en el ámbito legislativo.

los diferentes órdenes de gobierno a actuar en conjunto. Además de los instrumentos legales necesarios, las capacidades directivas y el liderazgo del orden federal es útil para lograr este modelo promovido.

Posterior a la catalogación de los enfoques y revisión de las experiencias en el mundo, el autor concluye que el modelo promovido del enfoque sin gobierno metropolitano es el mejor para México (Pérez, 2013). Como se explicará más adelante, esto era válido debido a las características de México desde la alternancia a principios de la década del 2000 y en los primeros años de la transición democrática, pues el Valle de México vive un momento de pluripartidismo en los diferentes gobiernos locales, las entidades y el gobierno federal. Ello implica que las legislaciones otorgan responsabilidades en las agencias de gobierno para lograr la gestión de la metrópoli.

Desde 2017 se empezaron a dar cambios importantes en el gobierno, con resultados electorales favorecedores a un partido político, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Con ello, se reconfiguró el mapa político del Valle de México donde ese partido ocupó muchos cargos de elección popular, lo que impacto en la coordinación institucional de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (Ver Anexo 3). Como se explicará más adelante, uno de los supuestos de lo que se parte es que, a pesar del federalismo mexicano caracterizado por su centralismo, pudiera darse un modelo voluntario que se fortaleció con las características históricas del modelo promovido.

1.4.1 Gobernanza metropolitana en el Valle de México: estudios y consideraciones para su entendimiento

Dar cuenta de la transformación de las instituciones de coordinación metropolitana y de los procesos que le secundan ha sido objeto de diversos estudios. A continuación, se abordarán algunos de los más recientes y se explicarán los marcos metodológicos y algunas conclusiones que orientan las investigaciones actuales sobre la gobernanza metropolitana y el Valle de México.

1.4.1.2 Cooperación, coordinación y legitimación de intereses

La proliferación de zonas metropolitanas en el mundo ha diversificado las estructuras para la toma de decisiones a nivel metropolitano, e incluso consolidarlo como un orden de gobierno establecido. El debate académico ha retomado el fenómeno ya que “las áreas metropolitanas, su organización y gestión se han convertido en el siglo XXI en una agenda insoslayable” (Pont, 2019). Sin embargo, debido a las características de cada ciudad, aun en modelos similares, los resultados o la eficacia para gobernar ha diferido.

Un factor fundamental es la cooperación entre actores. Retomando la tabla 2, la gobernanza parte de la idea de la cooperación entre las instituciones gubernamentales y los ANG. Esta tendencia es muy común en la forma de definir la gobernanza multinivel, explicada en apartados anteriores, a partir de:

las estructuras de toma de decisión y gestión de políticas públicas que involucran a las personas de modo constructivo traspasando las fronteras de agencias públicas, niveles de gobierno y/o las esferas públicas, privada y cívicas para lograr un objetivo público que de otro modo no podría alcanzarse (Emerson, Nabatchi y Ballogh 2011, p. 2)

Por ello, esta investigación no solo retoma la dimensión de la coordinación institucional que permite dar cuenta de la presencia de la gobernanza en unas las agencias gubernamentales, sino otras dimensiones, como son los arreglos informales entre actores que se dan en el proceso colaborativo y que repercuten e inciden en las decisiones de gobierno. Esto rebasa las tendencias procedimentales, que se basan en lo institucional.

La diferencia entre la coordinación institucional y los arreglos informales dentro de la gobernanza metropolitana es que, dentro de un esquema de cooperación, no todas las decisiones se dan a través de un consenso promovido por las reglas, normas o responsabilidades institucionales, sino entra en juego la capacidad de negociación de los actores, el contexto político y la alineación de intereses entre los decisores.

En el marco del federalismo, la composición partidista o partidos en el poder de los ejecutivos federales, estatales y locales, sustentan esta diferencia. Un problema

común en el federalismo mexicano es que, debido a la pluralidad partidista, la coordinación se complejiza y se ocupan los recursos para beneficio de los actores gubernamentales (ver Guillén (2016), Cejudo (2018) Espejel (2019)). En ese sentido, Espejel (2019), sugiere que hegemonía de un partido político en el poder impacta en la cuestión de la coordinación institucional y recalca que es un factor importante a considerar el gobierno de las zonas metropolitanas.

Al respecto, señala que el desarrollo regional de una zona metropolitana, además de la configuración política, debe considerar el papel de los ANG, pues sus intereses y los arreglos con los tomadores de decisión influyen en el diseño e implementación de políticas, como las de vivienda:

Para comprender la orientación entre los ámbitos de gobierno y el desarrollo regional se debe partir del análisis de los múltiples gobiernos locales y la forma de autoridad global existente. Por su parte, los intereses privados responden a la oportunidad de incrementar sus ganancias a través de la compra de suelo barato y la comercialización de vivienda.

Los gobiernos locales de la ZMVM pueden perder o ganar funciones y responsabilidades si estas son prioritarias para la sobrevivencia del sistema político y las condiciones neoliberales (Espejel, 2019, p.257).

Ello sugiere que, partiendo del planteamiento de la gobernanza cooperativa, dos cosas inciden en la toma de decisiones en una zona metropolitana. 1) la cooperación entre los actores a partir de su procedencia política y 2) la existan arreglos, formales e informales, con ANG. Sin embargo, ello nos lleva a otra problemática: la de los intereses que se legitiman en la gobernanza metropolitana. Adicionalmente, ese planteamiento es contradictorio con la propia esencia de la gobernanza, pues en su desarrollo como teoría y en su aplicación como modelo se ha buscado resaltar su carácter democrático.

En ese sentido, la gobernanza puede ocultar el empoderamiento de los grupos industriales, financieros y los lobbies relacionados con el desarrollo urbano y que influyen en los actores gubernamentales (Janoschka, 2011). Este argumento se basa en las consecuencias que han tenido las relaciones público-privadas en la era

neoliberal y que se ha tratado de argumentar como expresiones de la gobernanza, es decir, de un gobierno democrático.

Esta visión más crítica de la gobernanza forma parte una dimensión que busca ser más realista, pues expresa un desencantamiento del término como forma de justificar la participación de diversos actores en el entorno metropolitano. La legitimación de intereses por encima de la solución de problemas públicos es un problema importante del modelo de gobernanza.

De forma opuesta, se sostiene que la participación ciudadana a nivel metropolitana, tanto de manera sustantiva como la de la sociedad civil o la academia es un reto señalado para el fortalecimiento de gobernanza metropolitana (Lefèvre, 2005) (Vieyra, Aamot, Baron, Huapaya Nava, y Quiroz, 2019). Esta participación se requiere en distintos procesos; tanto en un ámbito político para exigir soluciones frente a un orden de gobierno metropolitano inexistente, como en la participación sustantiva, que involucra al ciudadano en el diseño e implementación de políticas.

De acuerdo con Janoshcka (2011) los espacios para el debate y la participación organizada son la única forma de resistir a la fuerza dominante del neoliberalismo. Además de los mecanismos liberales de participación, el ciudadano debe entrar al debate de los asuntos urbanos e interrogar que tópicos y qué soluciones son parte de la agenda. Sin embargo, a nivel metropolitano surge una problemática que tiene que ver con el principio de representación y el debate del federalismo y lo metropolitano: en las ciudades donde se ha optado por el enfoque tipo 2 que se describe en el cuadro 2, no puede considerarse formalmente la existencia de una ciudadanía metropolitana, al no existir un orden de gobierno plenamente reconocido en donde recaiga esa representación, por lo que la participación, en el mejor de los casos, se da en el ámbito local.

1.4.2 Ciudadanía Metropolitana y Participación ciudadana

La ciudadanía metropolitana, es necesaria para el salto de la participación para una acción local para una acción a nivel metropolitano. De hecho, la justificación de Lefevre (2005), sobre la existencia de instituciones metropolitanas, permiten

reflexionar entorno a la cuestión del ciudadano y su pertenencia con la zona metropolitana. Todo lo anterior, considerando que, en México, ni siquiera la participación sustantiva no electoral se ha consolidado, y que los mecanismos de participación local siguen siendo insuficientes o ineficientes (Guillén, 2016) (Valencia, 2020).

A pesar de ello, existen avances importantes. Tal como señala Lucía Álvarez:

En las últimas décadas el proceso de construcción democrática en Ciudad de México se inscribe en la tendencia hacia la profundización de la democracia de América Latina, en la cual, frente al Estado y al mercado, los ciudadanos han asumido un papel protagónico. Por vías institucionales y, en el caso de la capital mexicana, principalmente por conductos extrainstitucionales, se ha observado el avance de un proceso de reapropiación institucional, de democratización de la relación Estado-sociedad y de construcción de muy diversas expresiones de acceso a la ocupación del espacio público, a la injerencia en las políticas públicas y en la toma de decisiones. (Álvarez, 2008, p. 131)

En el caso de la Ciudad de México, posterior a esta reflexión, se han implementado nuevos mecanismos de participación ciudadana con fines deliberativos, entre los cuales destacan dos: el Consejo de Gobierno Abierto y el presupuesto participativo. El primero, es un órgano para la participación de actores sociales como la academia o la sociedad civil, que se reúnen para proponer políticas públicas de ejes específicos, como igualdad de género o prácticas anticorrupción (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

Por otra parte, el presupuesto participativo está orientado al “fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria” (IECM, 2020). Consiste en convocatorias para que ciudadanos organizados presenten proyectos o políticas públicas para el mejoramiento de un pueblo o colonia, los cuales se deliberan a través de una consulta ciudadana en la cual se decide en qué se invertirá el presupuesto, que proviene de la alcaldía. El proceso es apoyado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, para conservar los preceptos democráticos en la consulta y deliberación.

Sin embargo, estos mecanismos se quedan de manera local, y retomando el problema de la participación a nivel metropolitano, no tienen como objetivo el mejoramiento más allá de la comunidad, la alcaldía o la Ciudad de México (CDMX). Otro problema es que estos mecanismos ponen en evidencia la desigualdad en los mecanismos de participación del Valle de México, pues tanto el Estado de México como Hidalgo han carecido de este tipo de mecanismos.

El Consejo de Desarrollo Metropolitano ha buscado avanzar en la integración de procesos de participación más allá de los esfuerzos locales, sin que ello represente que el reto se haya resuelto, pues no existe claridad ni acciones complementarias. En los siguientes capítulos se retomará este tema, pero es importante considerar que la Ciudad de México, de manera local, tiene mecanismos de participación más desarrollados y que a nivel metropolitano siempre existe un reto para la ciudadanía, pues la participación sustantiva a ese nivel es institucionalmente compleja y se enfrenta con el problema de los límites administrativos locales y estatales que, paradójicamente, conforman las zonas metropolitanas.

Adicionalmente, se debe considerar para el análisis, la cantidad y calidad de los insumos para la participación sustantiva, tanto en por las vías institucionales como en las formas que propone Álvarez (2008). En ese sentido, la transparencia es un recurso fundamental, el cuál enfrenta los problemas del carácter metropolitano: descoordinación y falta de compatibilidad entre instituciones. Adicionalmente, en el proceso de investigación se encontraron algunas limitantes importantes, como la falta de claridad del abordaje del tema en los trabajos de gobernanza metropolitana y la falta de organismos de transparencia para los organismos metropolitanos.

En cambio, dada la preocupación por los problemas urbanos, se ha orientado el debate de la gobernanza metropolitana hacia la reconfiguración de responsabilidades de los órdenes de gobierno y el fortalecimiento de la coordinación institucional que resulte en la integración de las ciudades y la disminución de los problemas que representa la delimitación territorial local. Para un análisis más completo, las tres dimensiones que se han mencionado, permiten identificar el avance en esa reestructuración institucional, que permita avanzar en las limitantes

señaladas. Los estudios recientes al respecto de lo metropolitano abordan tales limitantes.

1.4.3 Miradas recientes de la gobernanza en la ZMVM

Los estudios sobre gobernanza metropolitana en el Valle de México están orientados principalmente a los instrumentos de coordinación y los retos que han enfrentado. Entre otras cosas, ponen en evidencia la falta de integración que hay a nivel local y la incapacidad de dichos instrumentos para superar los intereses particulares de los actores encargados de la toma de decisiones.

En el Anexo 4, se describen las características de textos recientes sobre gobernanza metropolitana, que fueron obtenidos gracias a una revisión en Google Scholar, con las palabras “gobernanza metropolitana” y seleccionando los más recientes encontrados en la página en mayo de 2021. También se seleccionó una tesis de la página de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, y finalmente se decidió incluir un texto que aborda la problemática urbana y desarrolla una propuesta teórico-metodológica desde la gobernanza, que por las dimensiones que considera, es útil para la investigación.

Algunos textos coinciden en sus conclusiones y propuestas para investigaciones posteriores, que consisten en considerar como prioritarios los arreglos entre actores como base de la colaboración para la solución de problemas públicos. De ahí que el trabajo conjunto dependa del contexto político y la coyuntura (ver Ospina (2020), Ugalde (2019), González y Kunz (2019) y Espejel (2019)). En general se señala que:

los mecanismos formales de planeación metropolitana responden a una política y economía nacional, mientras que la gestión metropolitana se orienta por la coordinación y cooperación local de los actores partidistas involucrados (Espejel, 2019, p. 242)

En cuanto a las metodologías de estas propuestas, 3 son de tipo cualitativo, 1 de cuantitativo y 1 mixto. En las cualitativas se resaltan los estudios de caso a través de análisis documental, mientras que en la cuantitativa se recurre al análisis de presupuesto a través de instrumentos econométricos, y el mixto hace, por una parte, un análisis institucional y por otra parte análisis estadístico.

El documento que se integra a la tabla de manera discrecional es el de Connolly (2014), que aborda, en primer lugar, la problemática de la gobernanza, como modelo implementado y su crítica sobre el neoliberalismo, y, por otra parte, aborda la dificultad operativa para el abordaje empírico en estudios de caso.

Para esta investigación, es importante abordar el avance de la gobernanza metropolitana a través de los nuevos mecanismos y los cambios en el sistema político mexicano y para ello, retoma el caso de la agenda metropolitana de 2019 como documento que engloba los esfuerzos por gobernar el Valle de México, haciendo explícito los temas relevantes, los retos existentes y los avances y acciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

Cómo se explicó en el cuadro 1, Pérez (2013) ve la viabilidad de un enfoque tipo 2 para la gobernanza metropolitana en el caso mexicano. Especialmente, para el año de esa publicación, el autor proponía un modelo promovido, donde se busca que los diferentes gobiernos de una ciudad trabajen de manera conjunta, asignando responsabilidades y otorgando presupuestos a acciones con impacto metropolitano.

Sin embargo, con los cambios políticos e institucionales, el Valle de México también ha avanzado en un modelo voluntario, donde los diferentes gobiernos han reconocido el papel de la asociación y proponen agendas y políticas metropolitanas. Su implementación y efectos dependen de la cooperación, por lo que los cambios políticos originados por resultados electorales pueden alterar la capacidad de cooperación.

Con el objetivo analizar la conformación la gobernanza metropolitana en el Valle de México a partir de 2016, la investigación no puede reducirse a los mecanismos e instrumentos de coordinación. Su modelo promovido también depende de los procesos que involucran el conjunto de arreglos informales y la legitimación de intereses de los actores que toman e inciden en las decisiones, por lo que la observación de los actores y los procesos paralelos es necesaria.

Para ello, las tareas que engloban al CDMVM son fundamentales. Los instrumentos que se van a revisar, son los diseñados o implementado entre 2016 y 2020; la

agenda metropolitana, la eliminación del Fondo Metropolitano, la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano y algunos casos específicos. Para ello se utilizaron un enfoque teórico metodológico: el análisis de la agenda (Anexo 1), que permite ver la relación intereses actores-instituciones- decisiones relacionados con los instrumentos de coordinación, pero también conduce a la comprensión del punto de origen de los cambios recientes en los diferentes mecanismos que buscan implementar nuevos mecanismos para la gobernanza metropolitana.

Desde una perspectiva de políticas públicas, la relación entre estos instrumentos y los actores se pueden abordar desde idea de agenda como ejercicio institucional, cuyo “desarrollo está determinado por los asuntos en disputa y el grado de influencia de los participantes, así como la forma en que los problemas se definen” (Navarro, 2011, p. 700). En ese sentido, abordarlo como agenda gubernamental permite conocer cuáles son los temas prioritarios para los gobiernos que integran el Valle de México, quienes, y porqué incidieron en su formación, sus objetivos y las acciones emprendidas para resolver los problemas públicos.

Profundizar en ello, permitió entender los intereses y las relaciones entre actores que llevaron a la conformación de dicha agenda. Esto es determinante en la investigación, pues parte de la estrategia metodológica se basa en que la formación de una agenda va más allá que de los propios temas que la integran, sino la relación entre instituciones, actores, demandas, problemas públicos e intereses individuales que se persiguen.

En suma, los distintos enfoques, conceptos y propuestas desarrollados, servirán más adelante para realizar el análisis de la gobernanza metropolitana en el Valle de México. Los nuevos esfuerzos están precedidos por muchas instituciones, decisiones y actores que involucraron sus propios procesos. En el siguiente capítulo se buscará abordar algunos de los instrumentos y acciones históricas emprendidas para el Valle de México, partiendo de las características de esta zona metropolitana, para comprender la complejidad que se ha buscado gobernar.

2. La zona metropolitana del Valle de México: problemáticas y coordinación metropolitana

Considerando su extensión física y tamaño poblacional, la Zona Metropolitana del Valle de México es la ciudad más grande de México. Ello significa que el gobierno enfrenta un gran reto, pues no solo debe solucionar problemas públicos para una gran cantidad de personas, lo debe hacer en una extensión territorial mayor. La gestión se complejiza aún más cuando se considera los distintos actores e instituciones que deben intervenir en las decisiones públicas, por lo que una eficaz y eficiente coordinación debe regir la acción de gobierno.

A pesar de que gobernanza no solo implica gestión, es necesaria la existencia de un entramado institucional y mecanismos básicos para la solución de los problemas públicos. Como se verá a lo largo del capítulo, las zonas metropolitanas en México han evolucionado en los mecanismos de gestión y coordinación, acorde a los cambios demográficos, sociales y espaciales, además de los avances legislativos existentes y los procesos políticos.

A lo largo de este capítulo se dará un panorama del Valle de México desde una dimensión espacial e histórico-institucional, con el fin de comprender la conformación de esta zona metropolitana como una ciudad compleja para la solución de problemas públicos. Con esta revisión tanto del marco normativo como de las instituciones que han incidido en el Valle de México, se pretende comprender el origen y la transformación de la coordinación institucional para gobernar el Valle de México.

De igual forma servirá para entender porque a pesar de que, desde la década de 1970², han existido diversos cambios institucionales, el Valle de México sigue sin consolidar buenos mecanismos de coordinación que permitan a la gobernanza, como nueva forma de dirección de los problemas públicos, existir como un modelo eficiente que realmente permita una mejor toma de decisiones.

² Aunque se podría considerar desde 1824 con la conformación del federalismo mexicano, se retoma esta década por la atención que se le da al fenómeno de conurbación.

2.1 El Valle de México: aspectos físicos, sociodemográficos y problemas públicos

2.1.1 Características demográficas contemporáneas

La Zona Metropolitana del Valle de México es una de las 74 zonas metropolitanas que se enmarcan en las 401 ciudades que existen en México. Está conformada por 76 gobiernos locales; las 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y 1 municipio del estado Hidalgo, con una superficie total de 323,030 hectáreas (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018)

De acuerdo con Esquivel, Flores y Ponce (2007), la zona metropolitana ha pasado por 4 etapas de crecimiento:

1. De 1900 a 1930: en esta década se alcanza el millón de habitantes, de los cuales el 98% se ubicaban en la ciudad central y el 2% en Azcapotzalco y Coyoacán. Se da la primera conurbación que une a la ciudad central con Villas de Tacubaya, Tacuba, la Villa y San Lázaro. Se considera como antecedente del proceso de crecimiento metropolitano.
2. De 1930 a 1950: el crecimiento de esta etapa se da a través de una desconcentración del comercio, servicios y población. La expansión de la mancha urbana se dio hacia el sur y sureste del Distrito Federal y al norte del en los límites del Estado de México. La población del Distrito Federal alcanzó los 3 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento mayor en las delegaciones periféricas que en la ciudad central.
3. De 1950 a 1980: se da inicio al proceso de crecimiento metropolitano, con la expansión de la mancha urbana hacía los municipios contiguos del Estado de México. La zona metropolitana se compone de las 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México. Fue una etapa de mayor crecimiento, aunque en la última década se desaceleró. El crecimiento más importante se nota en los municipios conurbados.
4. Posterior a 1980: el crecimiento inició una etapa de desaceleración importante, aunque el proceso de crecimiento metropolitano integró a 59 municipios conurbados, es decir, logró su consolidación en el Estado de

México. En la década de 1990 se esperaba que esa expansión física diera lugar a la expansión urbana, pues se esperaba que las áreas no urbanizadas dentro de esos municipios, alojaran el crecimiento poblacional.

A partir del estudio realizado por Esquivel, Flores y Ponce (2007), podríamos establecer que en las primeras dos décadas del siglo XXI se dieron sucesos importantes en la consolidación de la ZMVM. Uno de ellos es la integración del municipio de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo, la cual se dio formalmente en 2008 con su representación en el Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) y el trabajo en otras comisiones específicas. Con ello, la ZMVM se extendió por tres entidades federativas; el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo.

Actualmente, la población es de 21,872,309 habitantes y tiene un total de 7,149,643 de viviendas (INEGI, 2021), por lo que es considerada la zona metropolitana más grande del país y también la que ha registrado un mayor crecimiento poblacional en la última década (Sistema Urbano Nacional, 2018).

Tabla 3. Población y vivienda de la zona Metropolitana del Valle de México en los últimos 3 censos

Indicador	Censo 2000	Censo 2010	Censo 2020
Población	18396677	20116842	21872309
Vivienda	4318281	5311593	7149643

Fuente: INEGI (2021)

Diversas políticas urbanas e instrumentos de planeación han intentado ordenar y hacer habitable el territorio, sin que ello implique una buena integración metropolitana. Muestra de ello son las políticas de movilidad, las cuales se han diversificado y concentrado especialmente la ciudad central, mientras que en las periferias sigue imperando un desorden en materia de movilidad. Aunado a ello, otras dinámicas profundizan los problemas que se enfrentan a nivel metropolitano.

Mapa 1. Zona Metropolitana del Valle de México

● Ciudad de México
 ● Hidalgo
 ● Estado de México



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Origen-Destino (INEGI, 2018), 15.62 millones de personas de 6 y más años realizan un viaje entre semana dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México. De ellos, 7.96 millones de personas utilizaron al menos una de las opciones de transporte público: colectivo, taxi, metro, Metrobús u otros no especificados. Por otra parte, 3.48 millones de personas utilizaron al menos un transporte privado para realizar un viaje entre semana: automóvil, motocicleta, transporte escolar u otro transporte personal. En la movilidad a lo largo de la Zona Metropolitana del Valle de México, los modos de transporte responden a lógicas diferentes, cada ella con actores e instituciones distintas.

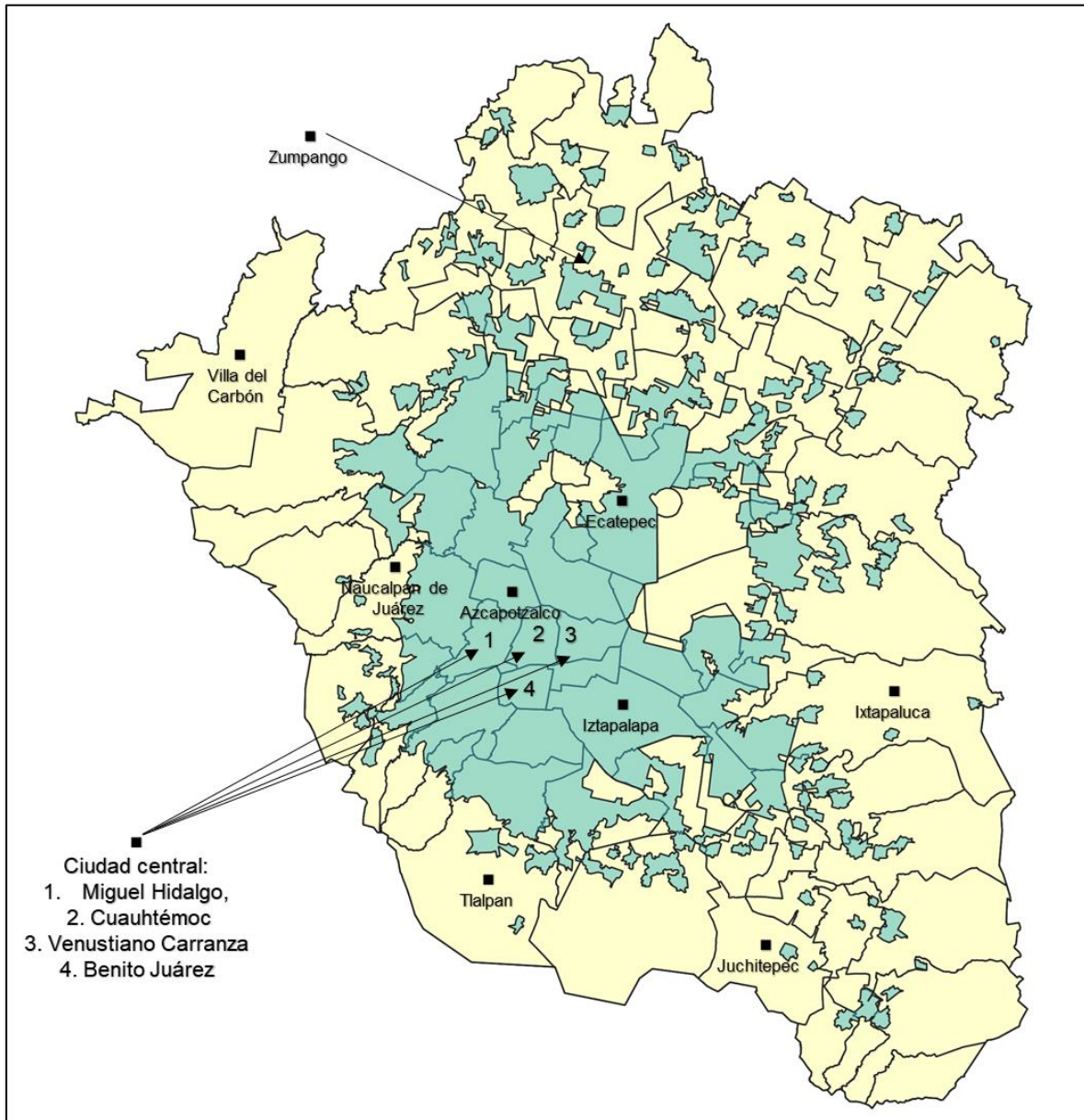
En ese sentido, Connolly (2009) explica que, hasta la década 2000-2010, la movilidad metropolitana estuvo caracterizada por una desigualdad profunda y que las políticas urbanas no estuvieron orientadas a una mejora en materia de tiempos de traslado y acceso a transporte público. A pesar de una inversión en la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo Metro (Metro), el aumento de automóviles estuvo promovido por los intereses de los actores económicos relacionados con la industria automotriz influyeron en la problemática de la movilidad en el Valle de México.

El transporte público también se ha transformado en una búsqueda de responder a las dinámicas territoriales y enfrentando la desigualdad entre el centro y la periferia. Mientras en el centro de la CDMX se cuenta con una mayor diversidad de alternativas de transporte público, en los municipios conurbados mexiquenses y Tizayuca se cuenta en mayor medida con transporte público motorizado colectivo. En el caso de los Autobuses de Tránsito Rápido (BTR), la infraestructura construida hasta 2019 también evidenciaba tal desigualdad: mientras en la CDMX se habían construido 396 kilómetros de infraestructura para este modo de transporte, el Estado de México contaba con 81.3 kilómetros, a pesar de que la superficie y el tamaño de población es mayor en la entidad mexiquense (Landín y Pérez, 2019).

El problema de la movilidad ilustra uno de los problemas metropolitanos: a nivel subnacional y local, los gobiernos que conforman la ZMVM gestionan y planean a la ciudad de manera distinta. Como hemos mencionado esto se debe a diversos

comprende. Su territorio es diverso en su caracterización física, pues mientras en las diversas centralidades se manifiesta una mancha urbana consolidada, las periferias aún conservan suelos rurales y áreas verdes.

Mapa 3. Área urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: elaboración propia

El Mapa 3 fue realizado con el programa QGIS, en el cual se proyectó una capa de líneas con los contornos de los municipios y alcaldías de la zona metropolitana. El área sombreada de color azul corresponde a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, es decir, el territorio cuyo suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial (INEGI, 2010). Se observa en la Ciudad de México y los municipios de la periferia cercana, como predomina el área urbana en las cuatro alcaldías que comprenden la ciudad central. Por otra parte, municipios periféricos lejanos, como Villa del Carbón, no se caracterizan por su alto nivel de urbanización, aunque fue incluido en la cuarta etapa de expansión del Valle de México que señalan Esquivel, Flores y Ponce (2007).

De acuerdo con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), para 2012, en los municipios mexiquenses y el municipio hidalguense de Tizayuca, las áreas urbanas se caracterizaron por una expansión periférica y discontinua, debido en parte por la migración intrametropolitana (POZMVM, 2012). En cuanto a la Ciudad de México, el territorio enfrenta concentración de población, debido a las tendencias inmobiliarias de viviendas verticales, contrario a los extensos desarrollos inmobiliarios en los municipios mexiquenses de la periferia. Ello hace que el territorio tenga características distintas a lo largo del Valle de México, pues la infraestructura, la movilidad y otros aspectos de la forma urbana son consecuencia de estas dinámicas.

En materia regional, de acuerdo con Garza (2007), la tendencia desde principios de la década de 1980 es la conformación de una megalópolis, a través de la unión de distintas ciudades contiguas al Valle de México y que inicia por la unión del área urbana de los municipios mexiquenses de Lerma y Huixquilucan, el primero perteneciente a la zona metropolitana del Valle de Toluca y el segundo al Valle de México. Con la instalación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) reconocida en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se constituye formalmente este proceso de aglomeración de las zonas metropolitanas del centro del país y que incluye a las entidades del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala (DOF, 2013a). Querétaro, no incluido

en el decreto de creación de la CAME, es reconocido en algunos documentos como parte de la megalópolis por su contigüidad física y otros procesos, como los que incluyen el impacto ambiental de la centralidad del Valle de México (Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2018)

Esta tendencia de la megalópolis cada vez es más trascendente. Desde la década de 1990, se ha señalado la importancia de tener claridad sobre el concepto y su arraigo en el territorio. La integridad y la interacción entre ciudades y zonas metropolitanas del centro del país se fueron incrementando en la década de los 2000. Sin embargo, el proceso de reconocimiento, tanto en la academia con lo institucional ha sido complicado “al persistir la centralidad de la Ciudad de México, hay poca atención sobre las tendencias más evidentes de vinculación, conurbación e integraciones regionales” (Ramírez, 2010, p.31). Sin embargo, algunos estudios académicos (Eibenshcutz, 2010; De las Heras, Adame, Cadena y Alanís, 2020) demuestran la viabilidad de la consideración megalopolitana para el entendimiento de las dinámicas urbanas de la región central del Valle de México.

La perspectiva regional de la megalópolis del centro de México es importante como contexto de las dinámicas territoriales. Los aportes que su consideración puede traer para la planeación y la gestión de las ciudades que la componen es fundamental, sobre todo en el cambio ambiental, donde se le ha formalizado como una región de importancia. No obstante, como bien se explicó, la importancia que tiene el Valle de México hace imperante la necesidad de mejorar sus mecanismos de gestión. Su entendimiento y discusión siguen vigentes en tanto no se resuelvan sus múltiples retos de gestión y gobierno.

Con el crecimiento y expansión de la ZMVM, la complejidad de los problemas urbanos fue evidenciándose. Una fuerte migración intrametropolitana, que se dio a partir de la tercera etapa con procesos de expulsión del Distrito Federal a los municipios conurbados, originó una fuerte segregación, inducida por políticas urbanas que buscaban detener la mancha urbana (Esquivel, Flores y Ponce, 2007). Al mismo tiempo la gestión se ha complicado pues existen algunas cuestiones que

definen al Valle de México como una ciudad desigual, diversa, extensa y compleja en su gestión.

Esta problemática regresa al origen de una de las discusiones sobre el fenómeno metropolitano: al estar compuesta de diferentes unidades administrativas a nivel local y subnacional, la complejidad del Valle de México es mayor. Las instituciones encargadas de planear y gestionar a nivel metropolitano tienen diferentes escalas de actuación, desde el orden municipal hasta el federal, provenientes de los diferentes órdenes de gobierno.

2.2 Origen y desarrollo de la coordinación metropolitana

En las zonas metropolitanas, los fenómenos urbanos y las estructuras institucionales complejizan la capacidad de hacer frente a los problemas públicos. Las políticas públicas, además de enfrentar las barreras del alcance y las responsabilidades jurídicas y administrativas de los límites territoriales, se encuentran con las diferencias de las visiones de los gobernantes, los intereses territoriales de empresarios, y demandas ciudadanas diversas.

Como se explicó en capítulo primero, el fenómeno de la conurbación apareció como explicación a la expansión de las grandes ciudades como Nueva York a principios del siglo XX. Esto aportó importantes conocimientos para la planeación urbana y el entendimiento de las dinámicas metropolitanas.

2.2.1 Lo metropolitano en los marcos normativos

En el caso mexicano, el fenómeno metropolitano comienza a considerarse de manera importante en el marco jurídico a partir de la integración del término “conurbación” dentro del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1976 y con ello la necesidad de coordinación entre municipios colindantes y delegaciones. Dos instrumentos son relevantes al caso: la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976 y el Decreto para la creación de la Comisión de Conurbación para los Estado de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, así como el Distrito Federal (DOF, 1976). Este último,

proveniente de la división regional del país para su desarrollo, efectuada en 1975 por el gobierno federal.

Por su actualización en décadas posteriores, considero que la LGAH de 1976 fue el primer instrumento de planeación urbana que buscó ordenar el crecimiento de las ciudades, especialmente en relación a temas de vivienda y asentamientos humanos. Estableció las bases para un Plan de Desarrollo Urbano que contemplará la expansión demográfica, la demanda de vivienda y los centros de trabajo.

En relación al tema metropolitano, su capítulo tercero reconoce a la conurbación como un fenómeno que “se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social” (LGAH, 1976), y cuyo radio fuera de 30 kilómetros a partir de la intersección de las entidades federativas. Posteriormente otorga la capacidad de reconocimiento y declaración de conurbación al Presidente de la República, cuando la conurbación se extienda más allá de los límites de la entidad federativa.

Otro aspecto a destacar es en el artículo 6, que reconoce la participación de grupos sociales para la elaboración de los planes de desarrollo. Aunque no especifican a qué se refieren con grupos sociales, aclaran que solo lo pueden hacer si están legalmente constitutivos y en concordancia a otras leyes en materia.

En general, parece una ley orientada a una coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y los diferentes poderes de la república, atribuciones de reconocimiento, aprobación y dirección, recaen en el gobierno federal, especialmente en la Secretaría de la Presidencia de la República. Por ejemplo, la presidencia de la Comisión de la Conurbación recae en esa figura.

En el caso del Valle de México, la declaración que reconoce la conurbación de la Ciudad de México se dio meses después de la publicación de la LGAH de 1976. En el decreto 07/10/1976 para la creación de Comisión de la Conurbación, se reconoce:

Que las funciones que en relación a la planeación de la zona de conurbación tiene el Estado deben ser ejercidas de manera concurrente por las autoridades de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados de Hidalgo México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, y de los Municipios correspondientes en el ámbito de su competencia y jurisdicción con el objeto de lograr una mayor

coordinación y racionalización de las acciones y decisiones buscando el equilibrio de las relaciones entre las zonas conurbadas y las que tienden a conurbarse, así como el alcanzar la compatibilización adecuada entre el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada con los Planes de Desarrollo de las Entidades mencionadas, de manera tal que se puedan corregir las desigualdades socioeconómicas actuales.(DOF, 1976)

Este decreto establece los primeros esfuerzos de coordinación institucional para la gestión del Valle de México. La coordinación institucional reconoce el papel de los tres órdenes de gobierno y otorga, en su artículo 3º, voto para tomar decisiones en la Comisión de Conurbación. Con ello, inició un proceso que ha llevado varias décadas: el metropolitanismo.

La década de 1980 fue clave en la configuración de las ciudades en México, pues los problemas económicos que enfrentaba el país, cambiaron las dinámicas de crecimiento urbano. La Ciudad de México concentraba una gran población y se observaba cada vez más dinámica de interacción con las áreas conurbadas, además del fortalecimiento de las áreas urbanas unidas con diferentes procesos de poblamiento. Para Gustavo Garza (1990), en 1990 se preveía que para 2010, las áreas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca se anexarían para formar una megalópolis, dada la extensión de la conurbación hacia la periferia.

Otro factor que influyó en la coordinación de las zonas metropolitana fue la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), de 1988. A pesar de no estar centrada en la cuestión metropolitana, influyó mucho en la necesidad de coordinar a diferentes instituciones, actores y procesos que se relacionan con el territorio, sobre todo, lo que está alrededor y fuera de lo urbano.

De acuerdo con Azuela (2010), esta ley que buscó un ordenamiento ecológico local del territorio, lo que provocó una fuerte tensión con la LGAH, pues dentro de sus planteamientos limitaba los principios de desarrollo urbano, creación y crecimiento de ciudades, para introducir como planteamiento central el medio ambiente y su preservación. En su artículo 23, planteó detener y corregir la aparición de asentamientos humanos que no tengan equilibrio entre los recursos y la población (LGEEPA, 1988).

En adelante, los diferentes esfuerzos institucionales para gestionar al Valle de México, contemplaron de manera importante, al territorio como un elemento finito, mismo que debía gestionarse de manera sustentable. La limitación al respecto fue que bajo la visión de la producción neoliberal de las ciudades (Pradilla, 2014), esto delimitó la capacidad de intervenir en el territorio de actores como desarrolladores urbanos o transportistas irregulares.

La conurbación de la Ciudad de México enfrentó grandes retos en la etapa de crisis de 1980, pues por una parte el estancamiento económico detenía el crecimiento y desarrollo urbano, y por otra parte la aparición de nuevos tejidos metropolitanos acrecentó la interacción entre nuevos centros en las conurbaciones y la ciudad central (Garza, 1990). Para ello, se requirió el fortalecimiento de la coordinación metropolitana, basado en el trabajo sectorial, intergubernamental y permanente.

2.2.2 El orden ejecutivo en la coordinación metropolitana

Los esfuerzos para el fortalecimiento de la coordinación metropolitana se dieron a través de comisiones para atender problemas y temas específicos, como los límites territoriales, la seguridad pública o la movilidad. Una de las más relevantes fue la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), creada en 1994 con el fin de resolver los problemas de transporte público y los servicios relacionados, de forma coordinada entre el Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México (Gaceta del Gobierno, 1998). Sin embargo, fue la Comisión de Asentamientos Humanos (COMETAH) el mecanismo que sirvió de antecedente para la aparición de instrumentos que promovieran la acción coordinada, pues se dirigió la realización de los Programas de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) en 1998 y 2012.

En 1998, con el fin de organizar la gestión metropolitana, se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM), con la participación de los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México, y que es considerado como el antecedente del Fondo Metropolitano y el Consejo de Desarrollo Metropolitano (Camacho, 2018). Esta comisión buscó organizar a las otras comisiones (Esquema 1. Estructura de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana) y, como lo

indica su nombre, coordinar los trabajos de las entidades para resolver los problemas metropolitanos. Sin embargo, tal estructura no funcionó por las diferencias políticas entre el gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y las comisiones metropolitanas siguieron sin resultados.

Esto llevó a distintos actores a repensar los mecanismos de coordinación. Desde el congreso, empezaron a surgir propuestas para la gestión del Valle de México, y con el agravamiento de los problemas metropolitanos, los mecanismos tendrían que enfrentar dos retos: la descoordinación causada por los intereses y motivaciones políticas a nivel estatal y la corta duración de los acuerdos tomados en las comisiones.

En ese sentido, una de las propuestas, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, fue facultar y promover a los gobiernos locales como origen para la solución de los problemas metropolitanos, como se explicó en la Agenda Nacional del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2006). Dicha propuesta no otorgó una solución concluyente, aún con la implementación del Fondo Metropolitano y los nuevos organismos de coordinación para los gobiernos locales, por la misma razón que no prosperó la CECM: los intereses políticos.

Por otra parte, la instauración de mecanismos legislativos que hicieran obligatorio el trabajo a nivel metropolitano. De acuerdo con Demetrio Sodi, senador por el Partido de la Revolución Democrática entre 2000 y 2006:

Para lograrlo, es necesario crear por la vía legal órganos de gobierno metropolitano como existen en la mayor parte de las grandes ciudades de otros países en el mundo, en donde los políticos han dejado de lado diferencias y egoísmos para dar prioridad a los intereses de los gobernados [...] La creación de un parlamento metropolitano sería el primer paso para garantizar el diálogo y la coordinación dada la autonomía y pluralidad que existen actualmente en los congresos. El parlamento impediría que intereses o diferencias políticas personales o partidistas rompan el diálogo y la coordinación. (Sodi, 2005)

En 2005 se reinstaló la CECM, con la presencia del Presidente de la República. Tal reinstalación tenía como motivo trabajar sobre los mil millones de pesos provenientes del presupuesto de egresos aprobados para 2006 para la Zona

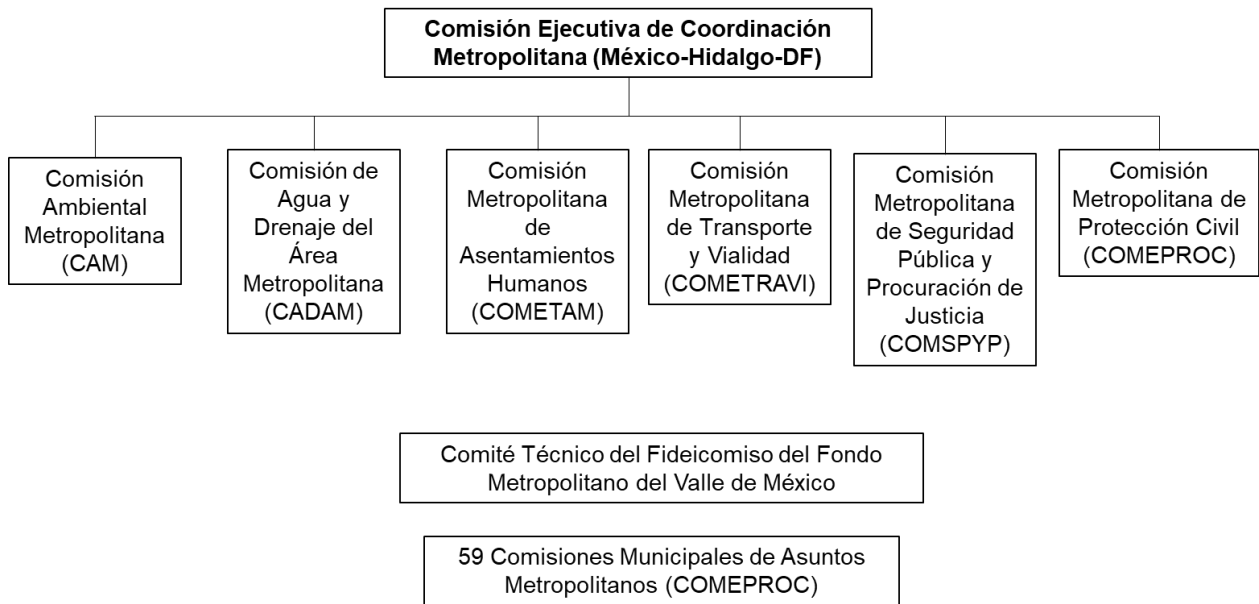
Metropolitana del Valle de México. En esta reunión, los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México propusieron destinar 250 millones de pesos más (CESOP, 2006). Sin embargo, dichas aportaciones no se realizaron por la falta de acuerdos entre ambos gobiernos.

Esos mil millones se de pesos, otorgados dentro del ramo 23, fueron el primer Fondo Metropolitano, el cual se institucionalizó a través de la firma del fideicomiso “Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México” en 2006. En 2007 se mantuvo el presupuesto a este fideicomiso y se otorgó presupuesto a las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. Con ese antecedente, en 2008 se publicaron los lineamientos y las reglas de operación del Fondo Metropolitano, el cual tenía que usarse para el “desarrollo, estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento” (DOF, 2008) e impulsar los siguientes fines en las zonas metropolitanas:

- a) La competitividad económica y las capacidades productivas;
- b) La viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;
- c) La consolidación urbana; y
- d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas

En cuanto a su funcionamiento orgánico, las reglas de operación promovían que las entidades y municipios que conformaban las zonas metropolitanas constituyeran un Consejo de Desarrollo Metropolitano, para atender el objeto y los fines del fideicomiso (DOF, 2008). En caso de que existiera un organismo similar, como en el Valle de México, se tendría que adecuar para cumplir con las reglas de operación. En 2008, se integró Hidalgo a la CECM, y se constituyó un comité técnico para atender el fideicomiso (Camacho, 2018)

Esquema 1. Estructura de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana



Fuente: Camacho (2018)

Uno de los cambios más importantes que trajo consigo el Fondo Metropolitano fue el fortalecimiento de los gobiernos locales. La capacidad de acceder al presupuesto del Fondo Metropolitano trajo a los municipios la oportunidad de su desarrollo a nivel metropolitano, e implementar obras que aportaran soluciones a los problemas de orden metropolitano; movilidad, agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, manejo de todo tipo de residuos, seguridad pública y gestión de riesgos, como lo establecen las reglas de operación en su artículo 19 (DOF, 2008). Se buscó que el acceso al presupuesto fuera de acuerdo al mérito e impacto del el plan o proyecto, y establecía la necesidad y posibilidad de complementar los gastos con presupuestos de la instancia solicitante. Sin embargo, los municipios no siempre ejercieron el presupuesto para el desarrollo y la solución de problemas metropolitanos.

Luego de la creación del Fondo Metropolitano, se requirió de un mecanismo para regular su operación, por lo que la instalación del Consejo de del Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) se hizo con ese fin. En su sesión de instalación, se trabajó en los lineamientos para la operación del fideicomiso en la

ZMVM y se acordó preparar los lineamientos de operación del consejo en tanto, el Fondo seguiría operando bajo la dirección del Comité Técnico y las reglas de operación prevista (CDMVM, 2008), Sin embargo, en el acuerdo de las reglas de operación publicado meses antes a la instalación, ya se establecían los lineamientos para el funcionamiento de esos consejos.

En tal acuerdo establecen, en su sección VI, los Lineamientos Específicos de coordinación institucional del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, en donde se explica que el Consejo tiene como uno de sus fines contribuir a “una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura” (DOF, 2008). De acuerdo con esos lineamientos, el Consejo tendría que estar conformado con la representación de las siguientes instituciones a nivel estatal (DOF, 2008):

- | | |
|--|--|
| a) Secretaría de Gobierno; | e) Secretaría de Desarrollo Social; |
| b) Secretaría de Hacienda; | f) Secretaría de Medio Ambiente; |
| c) Secretaría de Planeación y Desarrollo; | g) Secretaría de Obras; |
| d) Secretaría de Desarrollo Metropolitano; | h) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo. |

Y del ámbito Federal:

- i) SEDESOL (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio);
- j) SEMARNAT (Subsecretarías competentes).

De acuerdo con Ospina (2020), el uso de ese presupuesto no fue claro y en ocasiones su asignación se daba a través de negociaciones políticas, lo que resultó en que su uso se diera para proyectos locales que dieran un beneficio individual a los responsables del proyecto los intereses de los actores y sin lograr una integración metropolitana. Lo anterior es una repetición del problema que el esquema de comisiones enfrentó: la incompatibilidad de los intereses del presidente municipal, gobernador o jefe de gobierno en turno y su capacidad para generar acuerdos.

Por tal razón, Daniel Pérez (2013) justifica a México como aspirante a un modelo de gobernanza metropolitana de enfoque promovido, pues a pesar de que existía un presupuesto destinado al trabajo metropolitano, a principios de la década de 2010 aún resultaban ineficientes los mecanismos que permitieran una coordinación integral, eficiente y de impacto para el Valle de México.

La dependencia del contexto político para unir los esfuerzos de desarrollo metropolitano y el agravamiento de los problemas resultó en que el Valle de México se tornara en un territorio complicado, con fuertes problemas de movilidad, contaminación, inseguridad y distribución de agua, entre otros.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2021), hasta 2015, la coordinación metropolitana seguía siendo endeble, mientras que la desigualdad en el Valle de México, pues a pesar de que la marginación se mantenía baja, se notaba el acceso desigual a servicios básicos y transporte público:

[...] los servicios básicos en algunas colonias tanto del centro como de la periferia son precarios, donde más del 40% de los hogares no tienen electricidad, agua corriente o drenaje. Además, los barrios con altos niveles de cobertura de servicios públicos pueden colindar directamente con las zonas más pobres (OCDE, 2021)

En ese sentido, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) explicó que, además de la necesidad de mejores mecanismos de coordinación, las zonas metropolitanas en México requerían “la participación de los diversos actores sociales involucrados, incluyendo el social y el privado, institutos de planeación, organismos intermunicipales y comisiones metropolitanas” (CONAPO, 2012, pp. 18-19).

Hasta 2012, la coordinación metropolitana que buscaba el desarrollo enfrentaba la falta de una integración metropolitana, derivado de la búsqueda de beneficios personales a través de la asignación y uso de recursos del Fondo Metropolitano. Por otra parte, ni el modelo de comisiones ni la integración del CECM fue suficiente pues los titulares de las entidades no lograban acuerdos por sus diferencias políticas. La dependencia del gobierno ejecutivo federal y la poca legislación en materia metropolitana, reducía la posibilidad de acciones de gran impacto y mayor

longevidad. Finalmente, se carecía de una participación real de actores no gubernamentales, en un ejercicio pleno de democracia.

Por lo anterior, los cambios implementados a partir del 2012 fueron vitales, y como veremos más adelante, estuvieron orientados a transformar las instituciones para procurar resolver estos problemas, especialmente con las llamadas “Reformas estructurales”. Con el cambio de poder en todos los órdenes de gobierno, el contexto político acompañó a estas reformas.

2.3 La institucionalización del desarrollo urbano y metropolitano en la administración pública

2.3.1 SEDATU y sus implicaciones políticas y gubernamentales

Los cambios que el gobierno federal 2012-2018 implementó en la administración pública implicaron también cambios en gestión de las ciudades. El primer cambio relevante en este proceso fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en 2013, con la modificación del artículo 41 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual establece que la responsabilidad de esta Secretaría es el ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover coordinación de los tres niveles de gobierno para esta tarea (LOAPF , 2013). En materia metropolitana establece que es su tarea planear la distribución de la población y la ordenación territorial de, entre otros, las zonas metropolitanas con la participación coordinada de los niveles de gobierno, así como del sector privado y social.

De acuerdo con su Programa Sectorial 2013-2018 (DOF, 2013a), la SEDATU se alineó a las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de esa administración para el ordenamiento de las ciudades y especialmente a dos: 1) Un México Incluyente, que buscaba hacer efectivos los derechos para todos, la reducción de la desigualdad y mayor “participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía” (DOF, 2013b) y 2) Un México Próspero que promovía el crecimiento sostenido considerando que “una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital” (DOF, 2013b).

En ese sentido, la SEDATU se estableció como estrategia en el PND:

Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda (DOF, 2013b).

Al frente de dicha secretaría estuvieron tres funcionarios en el sexenio 2012-2018; Jorge Carlos Ramírez Marín, entre 2013 y 2015, Jesús Murillo Karam, entre febrero y agosto de 2015, y María del Rosario Robles Berlanga, de 2015 a 2018. El primer titular de SEDATU no contaba con experiencia en temas urbano-rurales, ni preparación académica especializada en los temas relacionados con los objetivos de la dependencia. Posterior a su salida de la SEDATU, se ha mantenido en puestos legislativos, sin pertenecer a alguna comisión relacionada con el tema (Senado de la República, 2021).

El primer cambio de titular de la Secretaría puede ser cuestionado en dos sentidos; el primero, que tuvo muy pocos avances en sus tareas, pues cuando Ramírez Marín dejó la SEDATU se señaló como principales logros el otorgamiento de casas de dos recamaras y la ampliación de créditos para vivienda, y por otra parte las fuertes críticas por la llegada de Murillo Karam, quien había conducido la Procuraduría General de la República durante la desaparición de 43 estudiantes de una escuela rural, y cuyos resultados de investigación fueron ampliamente cuestionados (El Economista, 2015).

Con pocos meses en el cargo, el paso de Jesús Murillo Karam por la SEDATU no tiene relevancia para esta investigación. Sin embargo, vale la pena resaltar que el inicio de la SEDATU está marcado por estar a cargo de personas sin experiencia ni interés en el cargo, y que llegaron ahí por voluntad política, y en el caso del ex procurador, marcados por corrupción, ilegalidad e injusticia. La llegada de Rosario Robles a la SEDATU traería otro panorama, pues fue durante su administración donde grandes cambios en la gestión urbana llegaría darían paso a lo que se considerará más adelante como una nueva etapa del metropolitanismo dentro de la agenda de gobierno.

La administración de Rosario Robles fue mucho más relevante, tanto para los fines de esta investigación, como en lo que respecta a su impacto político. Rosario Robles, economista y maestra en Desarrollo Rural, fue una destacada política desde la década de 1990. Fundadora del Partido de la Revolución Democrática, diputada, Secretaria de Gobierno y Jefa de Gobierno interina del Distrito Federal en 1999, y presidenta del partido que fundó entre 2002 y 2003. Ha estado envuelta en múltiples señalamientos de corrupción, algunos durante su estancia en la SEDATU. (Díaz, 2019).

Sin embargo, de manera selectiva para la investigación existen acciones que son de impacto para el modelo de gobernanza metropolitana. El primero de ellos, es el impulso a una nueva LGAH y la estructuración de un Sistema de Planeación, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Con ello, se buscaba actualizar a las instituciones con la realidad de las ciudades, pues la anterior ley, publicada en 1993, era obsoleta y de esa fecha a 2016 se registró un crecimiento importante de las ciudades en México. Muestra de ello fue el aumento de zonas metropolitanas identificadas, que pasó de 37 en 1993 a 59 en 2010³. Un aspecto innovador fueron los principios básicos a los cuales deben apegarse las políticas públicas urbanas, en su artículo 4, los cuales son (LGAH, 2016):

- Derecho a la ciudad
- Equidad e inclusión
- Derecho a la propiedad urbana
- Coherencia y racionalidad
- Participación democrática y transparencia
- Productividad y eficiencia
- Protección y progresividad del Espacio Público
- Resiliencia, seguridad urbana y riesgos
- Sustentabilidad ambiental
- Accesibilidad universal y movilidad

Posteriormente en su artículo 6 indica que, estos principios deben regir, entre otras cosas, toda política pública de coordinación metropolitana, emanada de cualquier entidad de gobierno. En ese sentido, su artículo 36, establece que es necesario crear mecanismos de acción “asegurando la acción coordinada institucional de los

³ La identificación de las 37 zonas metropolitanas corresponde a un estudio de Jaime Sobrino citado por CONAPO (2012), el dato del 2010 es resultado de Censo de Población y Vivienda de ese año.

tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil e instaurando las instancias de coordinación metropolitana” (LGAH, 2016). A pesar de que el contenido de este artículo no resulta innovador, pues busca garantizar lo que otras leyes ya habían intentado garantizar, la aparición del CDMVM y la Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (LDMVM) parten de este sustento legal, pues hasta 2016, la deliberación a nivel metropolitana en el Valle de México se daba en órganos por tema, como la COMETRAVI y la COMETAH.

Con la estructuración del Sistema Nacional de Planeación Territorial y Desarrollo Urbano, la deliberación en materia urbana cambió. La estructura para la toma de decisiones estaba encabezada por el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En 2017 se publicaron los lineamientos para su conformación, considerándose como el máximo órgano consultivo y de participación ciudadana en materia de desarrollo urbano, y que tiene como objetivo conocer, analizar y formular el proyecto de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) y realizar los cambios en las políticas públicas originadas por la SEDATU, y la promoción de la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas (DOF, 2017).

Como es un órgano intergubernamental, en el artículo 3 de sus lineamientos, fomenta la participación de diversas secretarías y órganos desconcentrados de orden federal, cuatro representantes de las entidades federativas, cuatro representantes de los municipios; cuatro representantes pertenecientes a instituciones académicas; cuatro representantes de organismos gremiales; cuatro representantes de organismos del sector privado, y cinco representantes de organismos de la sociedad civil y es presidida por el titular de la SEDATU. A pesar de que los lineamientos para su conformación fueron publicados en 2017, su primera sesión fue en 2019 (SEDATU, 2019).

Lo anterior da pauta para reflexionar en algunos sentidos. La primera es que la SEDATU se fortaleció con el paso de los años y se reestructuró por las modificaciones al marco normativo. Frente a lo que sucedió en sus primeros años, la SEDATU consolidó sus funciones gracias a esos cambios y promovió nuevos

mecanismos para la acción coordinada, que como veremos más adelante, tienen impacto a nivel metropolitano. Por otra parte, la permanencia de la centralidad del federalismo en la planeación urbana, un esquema jerárquico que sigue permeando en la toma de decisiones, pero que es necesario para estructurar la toma de decisiones. Finalmente, la claridad y especificidad de los espacios otorgados a ANG; sector privado, academia y sociedad civil.

La estructuración de la SEDATU entre 2015 y 2018 y estuvo acompañado de los nuevos requerimientos internacionales, como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU), producto de los trabajos de la Tercera Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de las Naciones Unidas, mejor conocida como Hábitat III. De hecho, Rosario Robles presentó los resultados del trabajo de México en dicha conferencia, donde posicionó 7 ejes temáticos, uno de los cuales era esta reestructuración del marco legal, argumentando la importancia del ámbito urbano, pues el 60% de la población de México vivía en una zona metropolitana (ONU Habitat, 2016).

Dentro de su estructura orgánica, SEDATU se compone por tres subsecretarías, de las cuales una se dedica a la coordinación metropolitana: la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a través de la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad. Esta coordinación desempeñó un papel muy importante, pues en la administración 2018-2024 sería la encargada de instalar los Consejos Metropolitanos e impulsó en gran medida a la gobernanza metropolitana como modelo para la toma de decisiones. Sin embargo, la estructura principal para la consolidación de estas acciones se estableció en el sexenio anterior, incluso el CDMVM, se promovió y estableció durante esa administración.

2.3.2 Legislación local en materia metropolitana

Otros procesos importantes incidieron para la conformación de este consejo en el Valle de México, y de la definición de la agenda metropolitana, tal como la reforma política y la Constitución de la Ciudad de México en 2017, la cual dotaba de nuevas atribuciones y establecía una perspectiva metropolitana.

Dentro de las legislaturas locales, la gobernanza metropolitana fue tomada en cuenta desde tiempo atrás. En 2014, en el contexto de la Conferencia Permanente de Congresos Locales A. C (COPECOL), organismo independiente que busca impulsar el federalismo legislativo, se estableció la importancia de un parlamento metropolitano donde participaran legisladores de toda la ZMVM (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014).

Dentro de los temas prioritarios que se plantearon tratar se encontraban la Seguridad Pública, Desarrollo Económico, Agua, Salud, Gobernabilidad, Movilidad, Vivienda y Medio Ambiente. Sin embargo, la reforma política y el proceso constituyente en la Ciudad de México de 2017, imposibilitaron que se desarrollara dicho parlamento, aunque en la actualidad forma parte de la agenda legislativa del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) (Grupo Parlamentario de Morena, 2021).

La Constitución Política de la Ciudad de México (2021) implicó en el plano metropolitano modificaciones tanto en el entramado institucional como en las capacidades políticas. En el plano institucional, el artículo 19 contiene 7 secciones encaminadas a la Coordinación Regional y metropolitana, las cuales se resumen en:

- 1) La coordinación regional y metropolitana es prioritaria
- 2) Se impulsará la creación de instancias de coordinación metropolitana
- 3) El o la Jefa de Gobierno podrá suscribir acuerdos para la creación de instrumentos y mecanismos para la aplicación de políticas y servicios en beneficio de los habitantes de la ZMVM
- 4) La Ciudad de México participará en el Consejo de Desarrollo Metropolitano y los órganos correspondientes
- 5) El Cabildo impulsará los mecanismos correspondientes y la participación ciudadana en el Consejo de Desarrollo Metropolitano
- 6) Las alcaldías podrán suscribir acuerdos para la prestación de servicios con los municipios conurbados

- 7) Los poderes públicos y las alcaldías promoverán la participación ciudadana en la política de coordinación regional y metropolitana.

Así mismo, el artículo 29 en su inciso D establece que el congreso de la Ciudad de México tiene como competencia la conformación del Parlamento Metropolitano. Esta perspectiva metropolitana de la legislación de la CDMX se diferencia de las Constituciones del Estado de México e Hidalgo, pues considera de manera importante a la participación ciudadana en la acción de gobierno a nivel metropolitano.

En el Estado de México, la constitución establece en su artículo 139 que, en materia metropolitana (Constitución Política del Estado de México, 2021), el Gobierno del Estado y los ayuntamientos deberán:

- a) Participar en la planeación en conjunto con la federación y las entidades colindantes y conformar las comisiones metropolitanas en las que concurren
- b) Integrar la planeación metropolitana y regional en la ejecución de obras
- c) Presupuestar partidas necesarias para la ejecución de planes y programas metropolitanos
- d) Regular la ejecución conjunta de los planes, programas y acciones metropolitanos.
- e) Publicar acuerdos y convenios para dar cumplimiento a planes metropolitanos

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de Hidalgo (2021), establece los principios de asociación con otras entidades y municipios para la mejora en la prestación de servicios, artículo 140, y la conurbación como necesidad de asociación de los municipios y la entidad con los contiguos para el desarrollo de los centros urbanos, artículo 141. A pesar de que hace mención sobre impulsar el desarrollo regional como una función de los municipios, no existe una mención explícita a lo metropolitano.

En el caso del Estado de México y la CDMX, sus constituciones locales si contienen de manera explícita la importancia del desarrollo metropolitano. De manera mucho

más explícita y desarrollada, la constitución de la CDMX se diferencia por su enfoque hacia la participación ciudadana y la institucionalización de la gobernanza en diferentes poderes públicos.

Como se ha mencionado, ya en 2014 se había planteado la necesidad de un parlamento metropolitano del Valle de México, mismo que durante algunos años no fue reconsiderado como prioritario. Sin embargo, en 2020 se retomó con importancia el tema como consecuencia de las agendas legislativas de MORENA en los congresos locales del Estado de México y la CDMX.

En el congreso mexiquense, el diputado Max Correa, del partido MORENA, explicó en agosto de 2020, que existían pláticas formales para la conformación de un parlamento metropolitano. De acuerdo con el legislador, tendría como fin que diputados de las tres entidades del Valle de México definan una agenda que permita a las legislaturas promover modificaciones a la ley que involucra a la población de toda la zona metropolitana (Hidalgo, 2020). Esta agenda se sumaría a la agenda metropolitana definida en 2019, por los ejecutivos de las tres entidades, como parte de los trabajos del Consejo de Desarrollo metropolitano y la iniciativa de ley al respecto.

La propuesta de parlamento metropolitano es parte también de la agenda legislativa de MORENA en la Ciudad de México. En el segundo periodo legislativo, el grupo parlamentario de tal partido, incluyó como pertinente el impulso a la iniciativa de ley de Desarrollo Metropolitano y la participación activa en el parlamento metropolitano que se promueve en tal iniciativa (Grupo Parlamentario de Morena, 2021).

2.4 La planeación urbana del Valle de México: el SNOTDUM y el POZMVM

2.4.1 SNOTDUM como base de la reestructuración de la coordinación en materia urbana

Con las diversas reformas a la Administración Pública Federal, la estructuración del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (SNOTDUM) que se establece en el capítulo cuarto de la LGAH de 2016, tendrá diversas escalas de actuación, en las cuales, la coordinación institucional es

primordial, tanto en diversos órdenes de gobierno, como diversos sectores institucionales de responsabilidad.

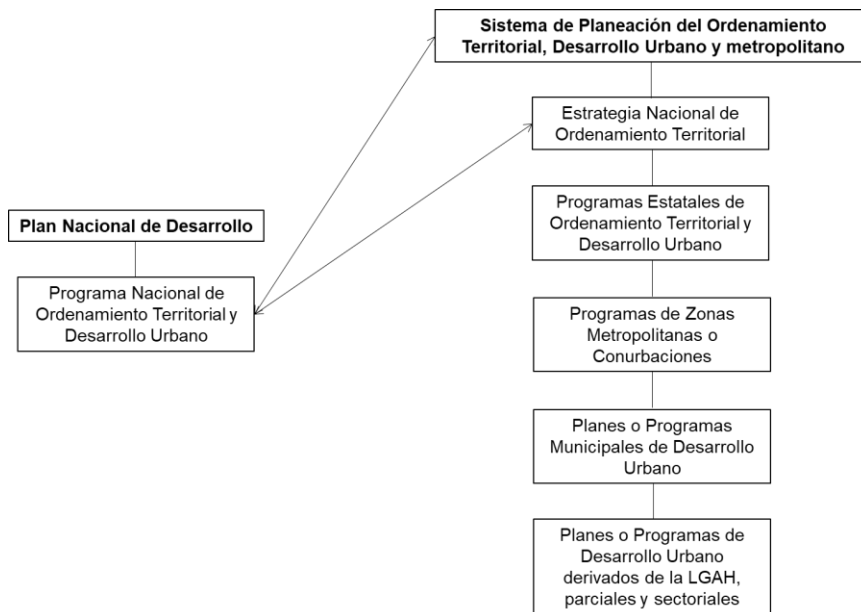
La planeación en México, a nivel federal, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual se establece los objetivos y lineamientos de toda política pública, así como las principales estrategias de gobierno. A partir del PND se establece el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), que en congruencia con la ENOT conforman las bases de la planeación urbana de México que establece el artículo 23 de la LGAH. En ese sentido, la estructura general del SNOTDUM se explica en el esquema 2.

Para las zonas metropolitanas, los programas de ordenamiento territorial han evolucionado de acuerdo a la estructura institucional y se ha modificado en relación a nuevos acuerdos y estrategias de coordinación. En el caso del Valle de México, en 1998 se dio origen su programa de ordenamiento como parte de los trabajos de las comisiones creadas años anteriores.

Desde entonces planeación de la ciudad ha tomado en cuenta el análisis y las estrategias propuestas en tal programa. El reto ha sido la implementación del programa metropolitano, pues a pesar de lo que se establece actualmente en el SNOTDUM, la coordinación entre órdenes de gobierno y de la participación de ANG enfrenta los problemas descritos anteriormente. Recapitulando, la incapacidad de coordinación derivada de la incompatibilidad de intereses entre actores, los arreglos informales entre estos y la falta de legitimidad causada por la desconexión entre problemas, participación y solución de los problemas.

Sin embargo, tal panorama si ha generado diversos aprendizajes institucionales en la planeación urbana. El reconocimiento de problemáticas como la relación entre la coordinación y la desigualdad y del papel que juegan los intereses políticos en la colaboración entre actores, explican los cambios en los objetivos institucionales y la forma en que abordan las problemáticas. Estos cambios en la orientación producen aprendizajes institucionales, que se pueden observar en la modificación en las políticas que se diseñan y en las vías para su implementación.

Esquema 2. Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y metropolitano



Fuente: elaboración propia a partir de la LGAH (2016)

En la planeación metropolitana, la revisión de los POZMVM de 1998 y el de 2012 demuestra tales cambios institucionales. El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México no solo arrojó nuevas problemáticas en ambas versiones, sino estableció nuevas formas de atención y detectó las deficiencias institucionales que se derivan no solo de procesos de coordinación, sino de procesos políticos.

Este aprendizaje institucional es parte de la conformación de la gobernanza. Retomando los niveles de gobernanza de Aguilar (2014), el conocimiento y la aplicación del conocimiento sobre los procesos que implican la acción de gobierno, son el primer paso para el acercamiento a un modelo más eficiente. Para lograr el entorno mínimo de gobernanza, lograr un gobierno coherente, eficiente y transparente es un requisito indispensable, mismo que en la revisión y comparación de los POZMVM demuestra diversas deficiencias.

2.4.2 El POZMVM 1998 su análisis sectorial y viabilidad operativa

Con la creación de las comisiones metropolitanas, la planeación del Valle de México requirió estrategias territoriales y sectoriales para cumplir con lo dispuesto en la LGAH de 1993, especialmente en su artículo 24, donde se establece el contenido que los programas de conurbación deben contener (LGAH, 1993). En ese sentido, el Programa de Ordenamiento territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) es uno de los instrumentos más importantes que a la fecha establece las bases para las políticas urbanas y acción privada de la ciudad.

En 1998, el POZMVM fue elaborado por las subcomisiones de la COMETAH a través de 6 grupos de trabajo: Planeación, Administración y control Urbano, Reservas Territoriales, Política de Vivienda, Equipamiento y Legislación Urbana. La integración técnica estuvo a cargo del Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana (POZMVM, 1999).

El documento se enmarcaba en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de donde se desprende el instrumento de planeación más importante, el PND de 1989, específicamente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), el Plan de Desarrollo del Distrito Federal, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PNDUDF) y el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (PNDUEM) (POZMVM, 1999).

De entre los 11 objetivos que se plantean destaca 3 que están relacionados con el debate de la gobernanza metropolitana (POZMVM, 1999):

- “Establecer el marco territorial para que la acción e inversión públicas sean concurrentes, coordinadas y equitativas.”
- “Estrechar los vínculos de colaboración entre las entidades que comparten el fenómeno metropolitano”
- “Procurar la homologación de los instrumentos existentes y el desarrollo de otros nuevos para lograr una gestión urbana más participativa, ágil y eficiente.”

Sobre el marco territorial para la inversión pública, es importante considerar que hasta 2007 con el Fondo Metropolitano, el financiamiento de políticas urbanas para el Valle de México dependía de los presupuestos etiquetados para cada orden de gobierno. De hecho, a pesar de la creación del el Fondo Metropolitana, la inversión pública no garantizó un acceso estratégico y equitativo de los recursos.

De acuerdo con Ospina:

Aunque la inversión ha ido en aumento según los datos, lo cierto es que este tipo de gastos aun muestran una distribución heterogénea en el territorio metropolitano y ejercido (pudiera ser) de maneras arbitrarias y sin planeación como región, pues la evolución de la cooperación o de aglomeración de unidades espaciales que presenten características similares o comportamientos homogéneos (convergencia) (Ospina, 2020, p. 141)

En retrospectiva, a pesar de que desde 1998 se preveía una necesidad de asegurar una equidad presupuestaria para las políticas urbanas, la falta de visión metropolitana a nivel estatal y local impidió que este objetivo se cumpliera. La poca asociación intermunicipal y la incompatibilidad de intereses de las entidades imposibilitaron un mejoramiento en la planeación y gestión de la zona metropolitana, aún ante los esfuerzos institucionales en materia de comisiones y planeación. Todo ello derivado de los factores explicados con anterioridad: la esencia del federalismo mexicano, la libre decisión de cada municipio a cumplir lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política y lo dispuesto en las distintas LGAH y el contexto político con mayor pluralismo desde 1997.

Como se explicó en el capítulo 1, la cuestión colaborativa no solo implica el ámbito institucional. Tiene que ver con la capacidad de los actores para lograr los acuerdos entre sí. En el contexto de 1998, tal colaboración enfrentaba a la alternancia democrática que empezaba a tener efectos en la administración pública.

Pero aún en el ámbito institucional, la colaboración fue complicada. La creación del CDMVM, que permitiera tratar la planeación del Valle de México y los múltiples temas que se involucran, no fue una realidad hasta 2008, en el contexto de la

implementación del Fondo Metropolitano y por medio de la obligatoriedad producto de las reglas de operación de los recursos del Fondo.

En 1998 se preveía que la función del consejo debía ser “aprobar los planes y programas de carácter metropolitano” (POZMV, 1999, p. 179). Considero que, más allá de su función organizativa de las comisiones y de la operación del Fondo, un organismo con esos objetivos no se consolidó hasta la conformación de la Agenda Metropolitana de 2019, y aún en 2021 existen retos importantes.

Finalmente, el objetivo de la homologación de los instrumentos es importante al considerar dos cuestiones. Primero, como se observó anteriormente, en la legislación de Hidalgo aún no existe una mención explícita a lo metropolitano, lo que demuestra un marco normativo, vigente, diferente en las entidades del Valle de México. Por otra parte, la homologación de los instrumentos es casi imposible pues requiere de voluntad política y una amplia colaboración intergubernamental, misma que vuelve a los problemas extrainstitucionales anteriormente descritos.

Como se explicará en el siguiente capítulo, un reto importante es la homologación en los procesos que involucran políticas urbanas en el Valle de México es la participación ciudadana. A pesar de que la participación como elemento de la planeación ha estado presente desde la LGAH de 1976, su implementación ha sido compleja por las propias características de la democracia en México, pues no existen mecanismos claros de deliberación, participación e inclusión a nivel metropolitano.

Dentro del análisis sectorial, el POZMVM establece 5 temas principales para su análisis.

1. Actividad económica.

Una de las principales estrategias que se estableció fue el posicionamiento de la ZMVM como una ciudad global, a través de la reestructuración de la industria y el apoyo a la consolidación de las actividades locales competitivas. En ese sentido enmarcan actividades del sector terciario: servicios financieros, de cultura y

entretenimiento, médicos, educación superior e investigación, entre otras (POZMVM, 1998).

Para ello, se proponía que los gobiernos que integran el Valle de México facilitaran y promocionaran la “oferta de espacios físicos para oficinas, con servicios de apoyo a las empresas (centros de negocios)” (POZMVM, 1998, p. 51).

2. Población.

Se preveía que para el periodo 200-2010, el Distrito Federal tendría 504 mil viviendas, mientras que los municipios metropolitanos serían 709 mil, de acuerdo con las tendencias demográficas que preveían que para 2020 la población sería de 21.8 millones de habitantes. Para ello, consideran relevante “la reversión de la actual tendencia de crecimiento extensivo de la superficie urbana, se buscará a través de la saturación y densificación de las áreas ya urbanizadas” (POZMV, 1998, p. 147)

3. Medio Natural

En este apartado se da seguimiento al trabajo de Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 y el Programa Metropolitano de Recursos Naturales, producto del trabajo de la coordinación metropolitana, y especialmente de la Comisión Ambiental Metropolitana, creada en 1996.

4. Transporte y vialidad.

Además del análisis del origen y destino de los habitantes, concluía en que las vialidades y el transporte público son ineficientes e insuficientes. En el caso de Sistema Colectivo Metro, preveía que era una opción insuficiente para los municipios metropolitanos, y que las condiciones del territorio no permitían estructurar una solución en plazo inmediato. De cualquier forma, se sabía que la movilidad era principalmente motorizada, lo cual era un problema pues las vialidades existentes no funcionaban como estructuradoras del territorio.

5. Equipamiento.

Dentro de este análisis, se abordaron las infraestructuras existentes y necesarias para los servicios de Educación, Salud, Abasto y Residuos Sólidos. En general, la recomendación fue la descentralización de los servicios del Distrito Federal hacia los municipios metropolitanos, a excepción de los residuos sólidos, los cuales contaban con sitios de disposición final en los municipios metropolitanos, específicamente en el Relleno Sanitario del Bordo Poniente.

En ese sentido, la propuesta fue la creación y mejoramiento de los rellenos sanitarios: Huixquilucan, Ixtapaluca, Bordo Poniente, Nezahualcóyotl, Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Naucalpan

Al final, existieron 2 propuestas para la viabilidad operativa del POZMVM: el fortalecimiento del COMETAH o la creación de un Consejo Metropolitano. En el primer caso, se proponía brindar la atribución de aplicación de criterios homogéneos en materia de desarrollo urbano y vivienda. Además, la formulación de programas sectoriales metropolitanos y de integración de la franja de integración metropolitana.

La propuesta del Consejo estructuraría las comisiones sectoriales ya existentes, estableciéndolas en un nivel operativo. El Consejo tendría la facultad de aprobar los planes y programas de carácter metropolitano, luego de su aprobación por los congresos locales y la asamblea del Distrito Federal. Sería encabezado por un comité ejecutivo, encabezado por los titulares del ejecutivo del nivel subnacional.

Sin embargo, lo que llevó a la creación del CDMVM fue el financiamiento a las políticas urbanas metropolitanas de 2007 que en 2008 se convertirían en el Fondo Metropolitano. En 2012, el CDMVM dirigió los esfuerzos de actualización del POZMVM, mismo que tiene vigencia hasta que sea publicado el que se propuso en la reinstalación del Consejo de 2018.

2.4.3 El POZMVM 2012 y sus aportaciones a la problemática de la coordinación

La actualización del POZMVM en 2011, publicada en 2012, a cargo del CDMVM tiene una fundamentación jurídica diferente. Primero, pues a partir del 2001, la planeación urbana dependía del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de los cuales se desprendían los planes de desarrollo

urbano estatales y municipales. Adicionalmente, tuvo la asesoría del Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

El diagnóstico integrado, que contiene el análisis sectorial del Valle de México, estaba dividido en 8 temas. Resalta el cambio en el tema de transporte y vialidad por movilidad, y el análisis individual de los temas de pobreza y marginación e inseguridad y violencia.

1. Crecimiento y transición demográfica

En el primer tema, además de la actualización de las cifras de población y vivienda con los datos del Censo de INEGI 2010, una nueva delimitación geográfica de la Zona Metropolitana del Valle de México a partir del Análisis para la incorporación de los municipios hidalguenses a la ZMVM de 2011. Además de los 59 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal, contemplan 21 municipios hidalguenses (POZMVM, 2012). Dentro de esos 21 municipios, resaltan el crecimiento de Tizayuca y Mineral de Reforma, cuya población creció con una tasa anual del 64.2%.

Los procesos de transición demográfica, como lo analizaban Esquivel, Flores, y Ponce (2007), tenían como base la migración hacia la ZMVM, especialmente a los municipios mexiquenses conurbados, mientras el Distrito Federal seguían con un proceso de despoblamiento y concentración de la población.

2. Expansión urbana fragmentada y dispersa

En el segundo tema, explica como la ZMVM experimenta una expansión discontinua de sus áreas periféricas, mientras el Distrito Federal enfrenta procesos de concentración poblacional. En ese sentido, el principal problema de este fenómeno de dispersión y discontinuidad es la incapacidad de integridad metropolitana. Entre los efectos de esta problemática se encuentran la inhabitabilidad y la imposibilidad de creación de economías de proximidad.

3. Desarrollo desigual de la economía

De acuerdo con su análisis, las actividades terciarias muestran “un patrón concéntrico “asociado con la localización de la población de altos ingresos” en el centro de la ZMVM y en un eje hacia el poniente” (POZMVM, 2012, p. 22). Mientras las actividades industriales y tradicionales están dispersas y dependen de la localización de las zonas habitacionales.

Haciendo un comparativo, y discriminando los municipios que no pertenecen a la delimitación de la ZMVM del Sistema Urbano Nacional (SUN), los 3 municipios o alcaldías que aportan más Producto Interno Bruto por tipo de actividad principal de acuerdo al POZMVM 2012 se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Principales municipios y alcaldías en la aportación del PIB% por actividad principal en la ZMVM

Industria		Comercio		Servicios	
Municipio	PIB%	Municipio	PIB%	Municipio	PIB%
ZMVM	100	ZMVM	100	ZMVM	100
Azcapotzalco	4.02	Miguel Hidalgo	2.85	Miguel Hidalgo	14.06
Tlalnepantla	2.45	Cuauhtémoc	2.49	Cuauhtémoc	10.30
Ecatepec	2.17	Álvaro Obregón	1.26	Benito Juárez	9.93

Fuente: Elaboración propia con información del POZMVM (2012)

En ese sentido, señala el POZMVM, en seguimiento al tema de la falta de integración, el que las actividades se concentren estas alcaldías y municipios y las dinámicas inmobiliarias en periferia lejana de los municipios mexiquenses generan un alto número de viajes intraurbanos, que genera efectos sociales y económicos negativos.

4. Pobreza y marginación

En cuanto al tema, analizan los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El primero es que el 4.8% de la población total de la ZMVM, donde la periferia norte y poniente tienen municipios que tienen entre 11% y 18.48% de población de pobreza extrema. En contra sentido, en el Distrito Federal, excepto Milpa Alta, concentra los menores porcentajes de pobreza extrema.

5. En temas de inseguridad y violencia.

Los mayores índices de delincuencia urbana “se presenta en las delegaciones centrales de la Ciudad de México y los municipios limítrofe” (POZMVM, 2012, 26), En esta área, se registran el 46.5% de los delitos relacionados con la estructura urbana, lo que se traduce en 25.73 delitos por cada 100 mil habitantes.

6. Movilidad

En materia de movilidad, se avocan a analizar los resultados de la Encuesta Origen-Destino 2007. Destacan que el 63.5% de los viajes responden a motivos de trabajar y estudiar, que el 49% de los viajes tienen un origen y destino en el D.F., mientras que las delegaciones que atraen mayor cantidad de viajes son Cuauhtémoc, Benito Juárez e Hidalgo. Detectan tres problemáticas: la alta concurrencia de espacio y tiempo de los viajes, 22 millones de viajes se realizan entre las 6:00 y las 8:59 horas. Otro problema es que la mayoría de los ciudadanos invierten 3.5 horas en promedio al día en traslados. Finalmente, la cuestión vial que es afectada por el alto congestionamiento, que provoca que las velocidades normales de 70 Km/ se reduzcan hasta 8 Km/h.

7. Medio ambiente y recursos naturales

Analizan principalmente la situación del abastecimiento, suministro, consumo y manejo del agua, la generación y manejo de residuos sólidos y la vulnerabilidad del suelo. Destacan, al igual que en el POZMVM de 1998, escases de lugares de disposición final, lo que provoca largos trayectos para los camiones recolectores.

8. Coordinación metropolitana

El último tema, novedoso por sus implicaciones en el objeto de la investigación, es la cuestión de la coordinación institucional. Explica la problemática que se abordó en el capítulo 1, la coordinación metropolitana requiere de instrumentos que responsabilicen a los gobiernos a coordinarse. Sin embargo, como se ha explicado, la desigualdad en los instrumentos de cada entidad, y los intereses políticos complican los procesos de colaboración.

Además, la temporalidad de los gobiernos y los procesos políticos y electorales influyen. De acuerdo con el POZMVM:

Los agentes gubernamentales tienen mayores incentivos para realizar proyectos de largo plazo cuando los acuerdos para éstos pueden impulsarse al inicio de sus mandatos, que cuando lo hacen a la mitad o en una fase final (POZMVM, 2012, p. 34)

De tal forma que la existencia del Fondo Metropolitano, demostró la existencia de propósitos comunes, pero la incapacidad de colaboración proviene de factores políticos, como los orígenes partidistas, lo que imposibilita una coordinación plena. Esta problemática también se abordó en el capítulo 1, pues al revisar la idea de Espejel (2019), se habló de cómo los arreglos formales, es decir la coordinación institucional, es imposible si no existe voluntad política, misma que con la pluralidad de partidos que conviven en el Valle de México, es imposible.

En ese sentido, el POZMVM es novedoso y pertinente al considerar esta perspectiva de la coordinación metropolitana como una sola parte del fenómeno metropolitana y la solución de sus problemas públicos. Concluye en que la gobernabilidad de la ZMVM solo se logrará con la colaboración de los actores, misma que por las circunstancias descritas, parece compleja pero necesaria. Contempla, además, que la sociedad debe complementar la acción pública para re pensar el esquema de la colaboración pública y privada.

La actualización del POZMVM en 2012 es novedosa en su perspectiva de aplicación. Dentro de las estrategias sectoriales que aborda, explica la necesidad de evaluación periódica, misma que debe hacerse tanto en el gobierno como en las

organizaciones sociales. A pesar de la falta de claridad en los procesos de participación, hace explícita la necesidad del seguimiento a la participación de todos los actores, con el fin de encontrar oportunidades de mejora. La integración de los procesos de participación a nivel metropolitano no estará presente sino hasta 2019 con la integración del Consejo de Desarrollo Metropolitano y la Ley de Desarrollo Metropolitano, y aún en 2021 no existe una implementación clara de tales procesos, derivado de los problemas que se explicarán en el siguiente capítulo.

Algo que es importante señalar es que, a pesar de contemplar diversas problemáticas en materia de movilidad, no se contempla la toma de decisiones que se da más allá de las instituciones del Estado con ANG, tema que requiere especialmente de la participación de estos actores.

En materia de movilidad, por ejemplo, se contempla el crecimiento de transporte público no motorizado y la infraestructura para los cambios modales. Sin embargo, no se contempla el papel que ejerce el transporte público motorizado en gran parte del Valle de México, especialmente en los municipios mexiquenses y Tizayuca. De acuerdo con un informe del Instituto para la Política de Transporte y Desarrollo (ITDP), en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, el transporte público concesionado de baja capacidad, compuesto por combis y colectivos, tenía una red que se extendía en 3000 km, a diferencia de los 225 kilómetros del Sistema Colectivo Metro (ITDP, 2012). Dicha cifra no pudo ser comparada con el Estado de México por falta de información.

En ese sentido seguía sin existir una estrategia específica y clara de la gestión del transporte público motorizado concesionado, a pesar de los problemas que genera y que, de acuerdo con los instrumentos y mecanismos que analizaremos en el siguiente capítulo, ya existen. La falta de información, incluso para una Organización No Gubernamental (ONG) como ITDP, demuestra la grave problemática en cuanto a gestión del transporte público, a pesar de la gran importancia que este sector tiene para el Valle de México.

Se debe contemplar que, desde 2012, la ZMVM ha cambiado de manera importante, como lo demuestran los datos arrojados por el SUN de 2018 y el Censo de

Población y Vivienda de 2020. En 2018, se planteó la necesidad de actualizar el POZMV, mismo que se fijó como objetivo prioritario en la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano de ese año, donde se debería considerar a la gobernanza metropolitana como modelo en construcción y con las características políticas e institucionales que se han descrito.

Partiendo de lo expuesto a lo largo del capítulo, considero que hasta 2016, los mecanismos e instrumentos existentes tenían avances importantes, más no los necesarios para la consolidación de la gobernanza metropolitana, a pesar de las características del modelo promovido que explica Pérez en su clasificación (Pérez, 2013). El reconocimiento del voluntarismo como problemática en el POZMVM de 2012 demuestra los avances importantes en materia metropolitana. Si bien, en el marco de la instrumentación de la gobernanza metropolitana en la LGAH de 2016 y los trabajos en la SEDATU se inició el proceso de implementación del modelo, el papel de los actores y sus intereses en el Valle de México tiene diversos elementos que requieren de análisis para explicar el panorama actual.

El complejo panorama que se ha desarrollado entre 2018 y 2021, significó nuevos retos para la toma de decisiones y la solución de problemas públicos en el Valle de México. Explorar el papel de los actores como tomadores de decisiones que influyen en la consolidación de la gobernanza, así como de los procesos políticos que inciden en su acción, permite determinar la situación actual de la gobernanza metropolitana, no como un modelo terminado, sino como un proceso de acción pública en constante mejora.

Como se exploró a lo largo del capítulo, el tema metropolitano encierra una serie de complejas reflexiones a las que han estado sujetos los cambios institucionales. El esfuerzo de todos órdenes de gobierno ha sido imperante, aun cuando la coordinación ha sido compleja y las nuevas formas de entender los problemas han arrojado cambios institucionales.

El Valle de México no solo es la ciudad más grande en cuanto a población o territorio, sino ha sido un verdadero reto institucional a lo largo de más de un siglo. Responder a la interrogante de los cambios institucionales y territoriales del Valle de México requeriría quizá un libro de cientos de páginas, pero el esbozo que se ha planteado aquí permite entender la situación actual y los abordajes del siguiente capítulo.

3. Una nueva etapa del metropolitanismo: entre el cambio de perspectiva y la incertidumbre

Desde 2016 con la LGAH y la participación de la SEDATU en la NAU, la implementación de la gobernanza metropolitana ha significado un reto importante para el desarrollo urbano en México. Entre 2016 y 2019 se dieron en el Valle de México distintos procesos que significaron cambios en los que actores, objetivos, procesos e intereses han incidido en la dirección de la zona metropolitana.

El presente capítulo explorará el panorama actual de la gobernanza metropolitana en el Valle de México, teniendo en cuenta que es un proceso en constante cambio. En ese sentido, primero se dará un contexto de los procesos políticos e institucionales a partir de 2017, que influyeron en los múltiples cambios en los mecanismos de coordinación y los diferentes arreglos informales hasta 2020, en lo que se denominará como la nueva etapa del metropolitanismo en el Valle de México

Posteriormente, se hará una revisión de la Agenda Metropolitana 2019, documento en el cual se establecen las políticas, alcances y logros del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México luego de su reinstalación en 2019. Especialmente se hará énfasis en sus aportes en materia de coordinación y si se ha logrado lo implementar a través de los alcances presentado en las 10 temáticas.

A continuación, se retomarán dos casos de políticas metropolitanas: el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía y la ciclovía metropolitana. Ello servirá para ejemplificar las nuevas dinámicas y procesos del Valle de México, como la concordancia de intereses de los actores locales, la desaparición del Fondo Metropolitano y el regreso el voluntarismo, problema característico de este modelo de gobernanza.

Finalmente se explicarán algunas alternativas y los retos actuales a la gobernanza metropolitana, especialmente en materia de participación. De tal forma que al final del capítulo se tenga el escenario actual que experimenta el Valle de México en materia de gobernanza metropolitana.

Todo ello se realizó a través del análisis documental y seguimiento hemerográfico, utilizando la perspectiva de agenda que se explica en el Anexo metodológico y retomando parte de la problemática planteada: el voluntarismo sigue presente a pesar de los nuevos instrumentos y mecanismos.

3.1 Contexto político y cambios de partido en el Valle de México

Desde la década de 1990, México ha enfrentado diversos cambios en la administración pública, provenientes de la instauración de modelos económicos y políticos que buscaban limitar el tamaño de la burocracia y una democratización de la vida pública, empezando por la garantía de la participación electoral. La alternancia que nació en 1989 en México caracteriza el régimen político mexicano. Las implicaciones que ello tiene para el objeto de estudio recaen en la problemática del voluntarismo dependiente de los procesos políticos y la endeble coordinación para la gestión y planeación de las ciudades.

3.1.1 Alternancia y poder político en el Valle de México

Los procesos políticos tienen un papel importante en la zona metropolitana. La alternancia de partidos políticos en los distintos órdenes de gobierno influye en la capacidad de toma de decisiones conjunta e integrada a nivel metropolitano (Espejel, 2019). Tal como se señalaba en el POZMV del 2012, la coordinación dependía de los intereses y la voluntad de los actores. Por ello, el pluralismo de partidos que gobiernan las zonas metropolitanas es una característica a contemplar en el análisis de la gobernanza metropolitana.

A nivel federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo al frente de la administración 2012-2018 y en 2018 se dio una alternancia hacia el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). A nivel estatal, las elecciones son asíncronas entre una entidad y otra, pero estuvo conformada de la siguiente forma:

- Estado de México: la administración 2011-2017 fue del PRI, al igual que la 2017-2023
- Ciudad de México: la administración 2012-2018 fue del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la 2018-2024 a cargo de MORENA

- Hidalgo: de 2011 a 2016 fue gobernada por el PRI, mismo que no tuvo alternancia para el periodo 2016-2022.

En la tabla 3.1 y en el Anexo 3, podemos observar los cambios en los partidos políticos en el poder a nivel municipal/alcaldía y a nivel estatal en el Valle de México. A pesar de la fragmentación metropolitana de los gobiernos locales y la problemática de la voluntad que se señaló en el POZMVM (2012) y en el estudio realizado por Ospina (2020), la concordancia en los partidos locales puede generar sinergias para la creación de políticas, como en el caso de la ciclovía metropolitana que se explicará más adelante.

Tabla 5. Partidos políticos en municipios y alcaldías de la ZNVM: comparativo 2015-2018

Entidad	PRI		PAN		PRD		MORENA		Otros		Total Municipios ZMVM
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	
Estado de México	38	5	10	12	6	3	1	34	4	5	59
Ciudad de México	3	1	2	1	6	2	5	11	0	1	16
Tizayuca	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	42	6	12	13	12	5	6	46	4	6	76

Fuente: elaboración propia.

Con ese panorama podemos identificar que, a pesar de la convivencia de varios partidos políticos en la ZMVM, se pueden identificar dos partidos alternantes: PRI y MORENA. Desde esa perspectiva, podría parecer que la coordinación institucional ha enfrentado un panorama de compatibilidad de partidos en los tres órdenes de gobierno del poder ejecutivo en periodos de al menos 3 años. Sin embargo, se deben considerar los objetivos que el partido en el poder tenga para contribuir hacia la consolidación de la gobernanza metropolitana.

En la cuestión de la alternancia, el caso del Valle de México ejemplifica bien como el cambio del partido en el poder puede reconfigurar los objetivos en común que se acuerdan mediante los mecanismos de coordinación. En 2018, antes del cambio de

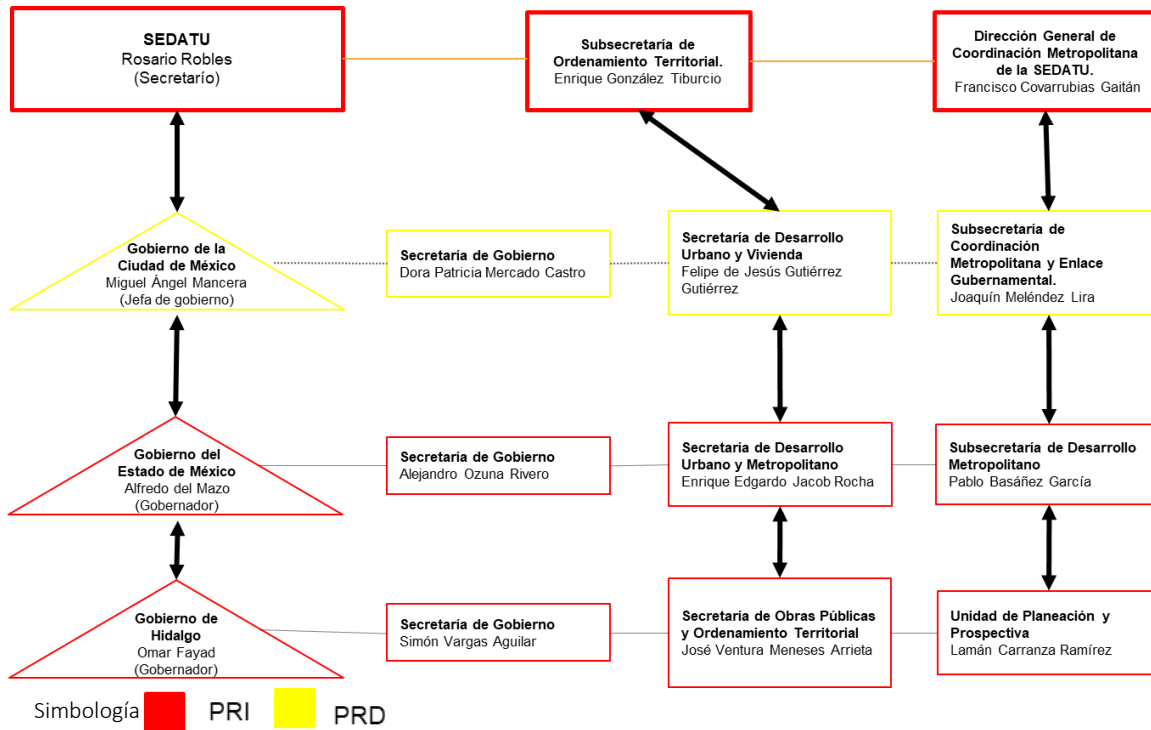
partido en el poder, se reinstaló el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México con el fin de actualizar el POZMVM, proyecto que desde 2016 se había trabajado en la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) y que buscaba integrar los nuevos principios de política pública en materia de estructura urbana, movilidad y ordenamiento territorial competitivo, contemplados en la LGHA de 2016 (Gobierno de la Ciudad de México, 2018). Sin embargo, la actualización del POZMVM, hasta 2020, no se ha publicado.

El desarrollo de actividades estuvo influido por los procesos políticos electorales, que llevaron al poder a nuevos actores con diferentes visiones e intereses. Al momento de su instalación, el PRI estaba en el gobierno federal, el Gobierno del Estado de México, Hidalgo y 42 gobiernos locales del Valle de México (Tabla 5). En los esquemas 3 y 4 podemos comparar la conformación del Consejo para Desarrollo Metropolitano en 2018 y 2019 por la pertenencia al partido político de cada actor.

3.1.2 La reorganización del Consejo para el Desarrollo Metropolitano

En 2019, un año después de las elecciones en los tres órdenes de gobierno, se reinstaló el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Fuera de las instituciones, la estrategia de los actores, en la búsqueda de soluciones a problemáticas, generó la voluntad política necesaria para que el diseño y la implementación de algunos de los cambios institucionales, mismos que exploraremos en el siguiente apartado.

Esquema 3. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos en 2018

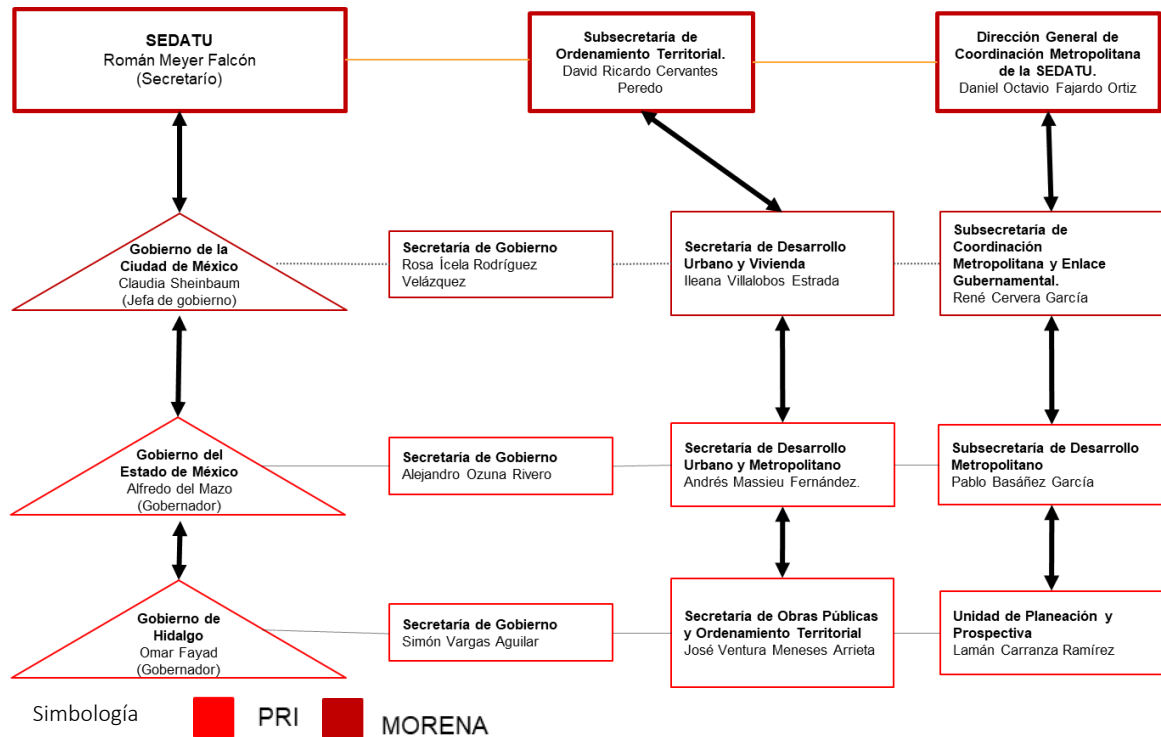


Fuente: elaboración propia

Frente a este contexto, vale la pena subrayar que a pesar de la mayoría de los espacios de decisión que ocupó el partido PRI, representados en el esquema 3, los avances en materia metropolitana no corresponden solo a esa concordancia partidista, sino a los procesos que los antecedieron. La construcción de instituciones, mecanismos y normatividad desde la década de 1970, la presión de los organismos internacionales, los intereses profesionales e individuales de los actores en el poder y el Valle de México convulso y con problemas de seguridad, medio ambiente, acceso a agua potable, movilidad, entre otros, fueron un impulso para el avance del tema metropolitano.

En contraste con la idea de Espejel (2019), acerca de que la concordancia partidaria permitía mejor coordinación, no existe una justificación que explique una relación entre la falta de pluralismo y un mejor entorno para la toma de decisiones. Al contrario, como se demuestra en el esquema 4, el pluralismo de partidos no impidió el avance de los grandes cambios en la gestión y planeación del Valle de México.

Esquema 4. Consejo de Desarrollo Metropolitano. Presidencia y grupo de trabajo gobernanza metropolitana



Fuente: elaboración propia con información de Agenda Metropolitana (2021)

Con la llegada de nuevos actores, en los diferentes órdenes y órdenes de gobierno entre 2017 y 2018, nuevas visiones e intereses se manifestaron. Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Gobierno de la Ciudad de México, en el marco de una sesión del CDMVM en marzo de 2019 aseguró que

se han logrado avances significativos de manera conjunta con los gobiernos del Estado de México e Hidalgo, siempre privilegiando las coincidencias por encima de las diferencias y el bienestar de la población sobre las agendas particulares (Alcaldes de México, 2019).

Precisamente, el fortalecimiento de la gobernanza debe superar esas barreras políticas e institucionales, hacer que la colaboración fundamente las acciones públicas y que sea parte de las agendas permanentes de los actores. El principio colaborativo de Emerson, Balogh y Narbatchi (2011) aun no puede observarse con plenitud en el Valle de México, por la temporalidad que presenta este análisis. Lo que resulta importante es abordar las líneas de acción tomadas en los mecanismos

de coordinación a partir de 2018 con el fin de profundizar en estos nuevos avances. Por ello, consideré contextualizar los cambios para el Valle de México desde una visión política, pues ello nos lleva a entender lo que sucedió fuera de las instituciones en una etapa de cambios para el Valle de México. Como veremos más adelante, con el paso del tiempo, este impulso que tuvo la gobernanza, entró en una etapa de incertidumbre, provocada, entre otras causas, por lo endeble que resulta el contexto político para construir gobernanza.

3.2 Del Consejo de Desarrollo Metropolitano a la Agenda metropolitana

Como se ha explicado, el contexto permitió una nueva etapa en el metropolitanismo del Valle de México, en parte por la llegada de un nuevo partido político, y actores, al poder y por otra parte por el desarrollo histórico de la coordinación. El papel de la gobernanza metropolitana, elemento primordial en la LGAH, sugiere que la coordinación debe ser permanente, por lo que establecer instrumentos y mecanismos que lo permitan fue un objetivo impulsado por la SEDATU, especialmente para el Valle de México.

De acuerdo con el artículo 36 de la LGAH, la gobernanza metropolitana consta institucionalmente de dos órganos: uno de coordinación y uno de participación. En ese sentido se explican las funciones de cada uno:

- La comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, representada por instituciones de los tres órdenes de gobierno y será encargada de establecer el programa metropolitana, su gestión y evaluación.
- El consejo consultivo de Desarrollo Metropolitano, que promoverá los procesos de consulta pública y conformado, a través de una perspectiva de género, por “agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia” (LGAH, 2016)

Hasta 2016, una las guías para la toma de decisiones en el Valle de México se encontraban en el POZMVMV, la CECM y las diferentes comisiones que la conformaban, así como el Fondo Metropolitano del Valle de México cuyo órgano

deliberativo se encontraba en la Comisión Ejecutiva y el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CDMVM). Sin embargo, desde su reinstalación en 2019, el CDMVM buscó redefinir su papel como órgano deliberativo de financiamiento a ser un mecanismo de cooperación en búsqueda de gobernanza metropolitana.

En la primera sesión del CDMVM en 2019, el titular de SEDATU, Román Meyer, explicó que precisamente fue la voluntad política lo que permitió presentar la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México:

El motivo por el que nos reunimos el día de hoy es el resultado de la voluntad política y el compromiso de la federación y de los gobiernos estatales por establecer una cooperación inédita. Se trata de sumar todos los esfuerzos del Estado mexicano en beneficio de la población de la gran Zona Metropolitana del Valle de México (Alfredo del Mazo, 2021)

Dicha cooperación inédita en el Valle de México resultó en dos grandes proyectos: la agenda metropolitana y la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano. La primera, publicada en el mismo año de la instalación del CDMVM, y la segunda aún en el proceso legislativo complejo que ha sido una ley que abarque tres entidades, a pesar del contexto donde la voluntad política existe.

3.2.1 La agenda Metropolitana 2019

Contar con un análisis de los problemas y las acciones específicas y que abarcaran una temporalidad inmediata, era sumamente necesaria para una nueva dirección de la gestión metropolitana. La agenda publicada como informe en agosto del 2019, da pauta para realizar un análisis de los temas y el avance en materia de coordinación derivado de los nuevos arreglos entre los actores. Tal informe se compone de 10 temas prioritarios, uno de ellos, gobernanza metropolitana, explica los avances en materia de coordinación, con especial énfasis en la LDMVM.

En la tabla 6, se resumen lo que en el informe del CMDVM consideran como logros, que en realidad son las acciones emprendidas en 2019 como parte de los trabajos de coordinación, y los alcances que son las metas fijadas, algunas logradas y otras en desarrollo en el contexto de la publicación del documento.

Tabla 6. Agenda Metropolitana 2019: logros y avances

Tema	Logros	Alcances institucionales	Avance en materia metropolitana
Gobernanza metropolitana	Realización de informe de trabajo y 68 acuerdos complementarios y primera sesión ordinaria del CMDVM	Presentar iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.	Hasta 2021, LDMVM no ha completado proceso legislativo.
		Plan de contingencias hidrometeorológicas en la zona limítrofe de la ZMVM	Inundaciones en 2021 demostraron poca resiliencia y efectividad de protocolos ante contingencia en EDOMEX
Movilidad	Homologación de los procesos y manejo compartido de datos de vehículos particulares, para contar con una plataforma metropolitana que mejore la gestión de la movilidad en la ZMVM	Implementación de mejoras en interoperabilidad, los procesos y manejo de datos del transporte público concesionado, plataforma digital y revisión de proyectos de infraestructura en la ZMVM	Sin consolidar proyectos metropolitanos de movilidad. No existe, o no es pública, plataforma metropolitana de datos de transporte público
Asentamientos humanos	Revisión del POZMVM y solicitud al PUEC de análisis del proyecto aeroportuario del Gobierno de México	Integración de un Grupo Técnico con SEDATU para revisión de POZMV.	Publicación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía, actualizado con fecha de 14 de agosto de 2020.
	Solicitud a SEDATU para integrar a la Ciudad de México en Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, con énfasis al proyecto de Santa Lucía	Armonizar normatividad de desarrollo urbano e incorporar a la CDMX en Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México	
Medio ambiente	Convenios específicos para políticas públicas conjuntas en materia de conservación de suelo en ZMVM.	Coordinación en materia de reducción de huella de carbono, compartir modelo de pronósticos de la CDMX para mejorar calidad de aire y armonizar ordenamiento territorial	Contingencia y aplicación de protocolo por mala calidad del aire en abril del 2021 en el Valle de México.
	Protocolos ante mala calidad de aire		

	Impulso a alianza estratégica para compartir información sobre ordenamiento territorial en municipios conurbados		En general, persiste mala calidad del aire.
Agua y drenaje	Implementación en Hidalgo de programa de capacitación de cuadrillas para atender fugas	Implementación de protocolos de atención a fugas en la red de agua potable, así como en una mejor coordinación con las áreas de protección civil para contingencias hidrometeorológicas en el Valle de México.	Inundaciones en el Valle de México durante 2021 tuvieron como resultado, al menos 3 fallecidos*.
	Convenio para atender la problemática relacionada con el Río de los Remedios y el Gran Canal		Desbordamiento del Río de los Remedios en septiembre de 2021.
	Coordinación con CONAGUA para contar con protocolos de prevención y atención de inundaciones		
Seguridad pública	Se busca integrar una red metropolitana con Centros de Control, Comando, Comunicación, Computo y Calidad C5, para implementar operativos mixtos	Coordinación en materia de seguridad pública, con operativos conjuntos en cuadrantes de alta incidencia delictiva, intercambio de información y coordinación entre Fiscalías para reducir los índices de impunidad	La tasa de víctimas se redujo en 2020 respecto a 2019 en 10.5% y 15.6% en la Ciudad de México y el Estado de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021.
	Inicio de homologación de los reglamentos de tránsito y vialidad.		
	Intercambio de información e inteligencia para neutralizar el crimen organizado al interior de los Centros Penitenciarios y de Reinserción Social (CERESOS)		
Desarrollo y competitividad	Mejora regulatoria en beneficio de las empresas, especialmente en áreas que tienen impacto en la economía metropolitana	Consolidar al Valle de México, como uno de los principales destinos turísticos del país y creación de una Agenda Turística Metropolitana que atienda promoción turística, turismo social,	Administración del turismo en ZMVM, sin consolidar visión metropolitana. La promoción en sus sitios de internet está orientada a lo local. Plataforma de
	Acuerdo para realizar diagnóstico relacionado con economías del conocimiento, así como el		

	ecosistema de instituciones dedicadas al desarrollo tecnológico	plataformas turísticas, normatividad turística, corredores metropolitanos	turismo metropolitano no localizada.
	Coordinación de las Secretarías turísticas para el diseño e implementación de una política metropolitana de turismo		
Salud	Integración de una mesa técnica de trabajo que atienda: <ul style="list-style-type: none"> • Protocolos de atención prehospitalaria. • Sistema Metropolitano de Salud • Atlas Metropolitano de Riesgos Sanitarios y Epidemiológicos del Valle de México. 	Mejora en los protocolos de atención prehospitalaria, crear un Sistema Metropolitano de Salud para Atención Ambulatoria y Hospitalaria.	La pandemia por COVID 19 entre 2020 y 2021 requirió de una gestión hospitalaria a nivel metropolitano, derivado de la relación entre contagios, hospitalizaciones y disponibilidad hospitalaria que mostraba una alta dinámica metropolitana.
	Convenio para implementar de manera los protocolos de hospital seguro en la ZMVM	Implementación de un Atlas Metropolitano de Riesgos Sanitarios y Epidemiológicos del Valle de México	
Protección civil	Acuerdo para construir un Sistema Metropolitano de Alertamiento Múltiple	Establecimiento de sistema metropolitano de alertamiento múltiple y coordinación operativa conjunta de prevención, atención, mitigación y restablecimiento	Atlas de riesgo aún por entidad.
	Grupo de trabajo para unificar y homogeneizar el Atlas de Riesgo Metropolitano y activación de protocolos ante fenómenos perturbadores de la ZMVM		
Procuración de justicia	Acuerdos para coordinación metropolitana en la materia	Mejora en coordinación en materia de procuración de justicia.	Sin indicadores claros que demuestren mejoras a nivel metropolitano.

Fuente: elaboración propia con información de Agenda Metropolitana (2021) PTOZNVM (2021), INEGI (2021), Navarrete (2021), Comisión Ambiental de la Megalópolis (2021), Santos (2021).

En general, se establecen acciones para la mejora en la coordinación a través de 4 ejes: la continuidad de los trabajos de las Comisiones Metropolitanas, el intercambio y el acceso a la información a nivel metropolitano, la planeación sectorizada y la homologación de normatividades. Hay otro tipo de acciones por tema, como implementación de políticas específicas en temas de movilidad, medio ambiente y agua, o la capacitación en materia de protección civil, pero se pueden identificar estos 4 ejes para la mejora de la coordinación.

A diferencia del POZMVM, la agenda metropolitana muestra un gran avance al desglosar sectorialmente la atención del gobierno, establecer acciones y alcances específicos e incluir temas que se encuentran fuera de los planes urbanos, como la procuración de justicia o la salud, más allá de la infraestructura hospitalaria.

Contempla el papel de las Comisiones Metropolitanas, y de hecho se infiere que la Agenda fue trabajo de estas comisiones. Se proponen mesas técnicas y coordinación con el gobierno federal en Asentamientos Humanos y Agua. En Medio Ambiente, se retoma a los gobiernos locales para generar una alianza estratégica que permita mejorar la calidad del aire. Sin embargo, en la mayoría de temas se excluye a municipios y alcaldías o no se tiene claro su papel para la implementación de las acciones de la agenda.

Tal como se propuso en el POZMVM de 1998, la agenda propone para los temas de movilidad, asentamientos humanos y seguridad pública, la homologación de procesos y normatividades para armonizar las acciones que se emprenden en las tres entidades. En el tema de movilidad, por ejemplo, se propone homologar los procesos para contar con sistema de datos vehiculares que permita mayor control vehicular. En el tema de Desarrollo Urbano se propone la homologación de la normatividad. Desde mi punto de vista, estas acciones se promueven en la LGAH, sin que existan logros importantes. Además, el enunciar que existen mesas técnicas de trabajo, no implicará que la normatividad se homologue, pues la legislación es otro ámbito de acción.

La actualización de POZMVM, que también se incluye dentro de la Agenda, si puede influir de manera importante en la homologación, pues como instrumento de

coordinación, puede enlazar las diferentes acciones en materia de desarrollo urbano. De igual forma, la actualización del POZMVM puede servir para establecer análisis más profundos y especializados sobre las problemáticas que aquí se presentan y que sirvan a los gobiernos locales, excluidos en la Agenda Metropolitana, como fundamento para la toma de decisiones con impacto metropolitano. Eso reorientaría las decisiones y posiblemente la reestructuración en las dimensiones técnicas del servicio público, es decir, en la gobernanza pública (Aguilar, 2014), pues el papel técnico del municipio es principal.

En cuestión de información existen dos consideraciones a lo propuesto en la Agenda. Por una parte, por lo que implica el intercambio de información entre las diferentes instituciones, y otra más importante, el acceso a la información. En el sentido del intercambio de información, no parece innovador lo presentado por la Agenda Metropolitana, pues no presenta estrategias claras para que la información fluya en las comisiones metropolitanas, lo que sugiere que las prácticas al interior de los comités no han mejorado desde su planteamiento en 1994.

Sin embargo, lo que es relevante es el acceso a la información. La agenda presenta esbozos indirectos de la necesidad de hacer públicos datos e información sobre los logros y alcances del Consejo de Desarrollo Metropolitano. Sin embargo, ello no quiere decir que sea un ejercicio de transparencia, mucho menos que la agenda en su interior integre la transparencia y acceso a la información como una acción transversal a todos los temas.

A lo largo de esta investigación, se ha podido constatar las deficiencias de las estructuras de acceso a la información. Las comisiones metropolitanas no tienen institucionalmente un espacio donde se pueda acceder a la información, por lo que el acceso a la misma se hace a través de las agencias gubernamentales que las integran: las secretarías de las entidades, en algunos casos las encargadas de los temas metropolitanas, o las de los temas específicos.

Al respecto, es muy importante que la transparencia y la rendición de cuentas deben ser transversales en los trabajos del CDMVM, pero que ésta va más allá de la publicación de la Agenda Metropolitana como un informe de gobierno o de las

consultas de información a través de los órganos de transparencia. La construcción de gobernanza no se logra sin información de fácil acceso, pública y de calidad. En el caso urbano, la LGAH en sus artículos 94 y 95 promueven y obligan la difusión de información concerniente a los planes y programas de ordenamiento territorial, urbano y metropolitano, así como los datos de autorizaciones, inversiones y proyectos (LGAH, 2016).

Contrario a ello, no existe un espacio virtual o físico donde se puedan consultar las acciones del CDMVM, los datos específicos de sus acciones o incluso las actas de las comisiones técnicas o metropolitanas. Todo ello se puede y debe realizar a través de consultas de información en las unidades de transparencia de los municipios, entidades o la federación. Todo esto representa un reto para la gobernanza, pues la falta de información impide una participación democrática plena, sustento básico para el modelo de toma de decisiones compartido.

En general, se puede asumir que, sin transparencia y acceso a la información, la gobernanza metropolitana del Valle de México se parece más al modelo de legitimación de intereses de actores políticos y económicos que desarrolla Janoschka (2014) en su crítica, que la que promueven las ideas de autores como Aguilar (2010) o Emerson, Nabatchi y Ballogh (2011). También es cierto que evidencia la falta de integración del elemento democrático como parte de la conceptualización misma de la gobernanza metropolitana, pues las propuestas que retoman autores como Pérez (2013) o Aguilar (González y Kunz, 2019), deja a un lado la importancia de este elemento.

No obstante, la Agenda Metropolitana 2019 es un importante ejercicio de coordinación metropolitana. Es innovador, pues ordena y reorienta la visión del Valle de México como un territorio cohesionado. Pero es imperante recalcar que esta visión cohesionada es endeble si no se acompaña de acciones que estructuren a los mecanismos e instrumentos para lograr su carácter permanente.

La agenda metropolitana es característica de esta nueva etapa del metropolitanismo, pero como se observó, muchas de sus políticas siguen sin realizarse a dos años de la publicación del informe. Por ello, a pesar de los avances

en materia de coordinación y el entorno para el avance de la gobernanza, esta agenda puede pasar a la historia como una lista de buenas intenciones de los tres gobiernos estatales que conforman el Valle de México.

Si estas acciones no sientan un precedente de que la colaboración permite avanzar en la solución de problemas del Valle de México, los siguientes años podrán existir más agendas metropolitanas que se queden en la delimitación de los problemas, sin llegar a la implementación de las soluciones.

3.2.2 La Iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México

La iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitana del Valle de México (LDMVM), fue formulada en 2018 pero promovida con mayor fuerza desde los ejecutivos de las entidades hacia los congresos locales y el Congreso de la Unión en 2019. Hasta 2021, el proceso legislativo no ha terminado a pesar de que la discusión en las comisiones daba un panorama positivo. La aprobación en la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, contó con representantes de los tres órdenes de gobierno, mismos que coincidieron que la ley conducirá a la mejora de la calidad de vida de los 21 millones de habitantes (Cámara de diputados, 2020b).

El contexto del proceso legislativo fue una oportunidad para que la ley se aprobara, por la conformación mayoritaria de MORENA, como se ve en la tabla 7, en las cámaras que tienen incidencia en la ZMVM, mismas que parecían dar un impulso a esta ley. Sin embargo, no ha logrado aprobarse por los distintos órganos legislativos, y el proceso de aprobación parece complejo ante las nuevas conformaciones de las Cámaras en 2021.

Al respecto del dictamen emitido por el Congreso de la Ciudad de México en septiembre de 2019, la propuesta turnada al Congreso de la Unión retomó el tema de la asociación intermunicipal y los instrumentos de financiamiento que promuevan dicha asociación. Para el caso de los gobiernos locales, el artículo 72, la creación del mecanismo de Asociación Alcaldía y Municipal, considerando los principios de cooperación y coordinación para asuntos y problemas comunes, pero remarcando

que no son una autoridad intermedia entre el gobierno estatal y local (Congreso de la Ciudad de México, 2021). Es decir, descarta y hace énfasis en la posibilidad de un gobierno metropolitano.

Tabla 7. Conformación de las legislaturas de la ZMVM en 2018

Partido	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	CDMX	EDOMEX	Hidalgo
MORENA	252	62	37	38	17
PAN	79	25	11	9	3
PRI	49	13	6	11	5
PRD	12	3	6	3	1
PT	44	6	3	8	1
MC	24	8	0	0	0
PES	23	4	2	4	2
PVEM	11	6	1	2	0
Otros	6	1	0	0	1
Total	500	128	66	75	30

Fuente: elaboración propia

Al respecto del dictamen emitido por el Congreso de la Ciudad de México en septiembre de 2019, la propuesta turnada al Congreso de la Unión retomó el tema de la asociación intermunicipal y los instrumentos de financiamiento que promuevan dicha asociación. Para el caso de los gobiernos locales, el artículo 72, la creación del mecanismo de Asociación Alcaldía y Municipal, considerando los principios de cooperación y coordinación para asuntos y problemas comunes, pero remarcando que no son una autoridad intermedia entre el gobierno estatal y local (Congreso de la Ciudad de México, 2021). Es decir, descarta y hace énfasis en la posibilidad de un gobierno metropolitano.

De acuerdo con la iniciativa, los proyectos creados o promovidos por estas asociaciones deberán someterse a consultas ciudadanas, apegadas a la normatividad al respecto de cada entidad. La falta de especificidad y claridad en los procesos de participación metropolitana, establecidos en el capítulo 3 de la iniciativa, dejan entrever que el reto de la participación sigue presente y se agrava a medida que la creación de más instrumentos, leyes y normas, no aseguran la participación de una ciudadanía metropolitana.

La postura que se ha tenido frente a la armonización de procesos y normatividades, que se establece como estrategia de coordinación desde el POZMVM es una vía que podría o debería tomarse en cuenta en caso de que no funcionen la promoción de la ciudadanía metropolitana y los procesos de participación que se han establecido o se establezcan en un futuro. La participación es un aspecto carente de fortaleza institucional para la gobernanza metropolitana en el Valle de México, al menos en lo propuesto en la agenda y la iniciativa de Ley.

Jesús Morales (2017), señala que, en la ciudad, y específicamente para lo urbano, la participación ciudadana aún no se consolida, incluso en el caso de la Ciudad de México, donde la ley tiene una orientación hacia la democracia participativa y deliberativa. Al respecto, explica:

Resulta pertinente mencionar que las actuales prácticas de participación ciudadana no han logrado constituirse como espacios institucionales de la planificación y gestión urbana y se han restringido a la consulta pública que, según Coulomb (2010), tiene importantes deficiencias, por ejemplo, información muy limitada y ausencia de espacios para el análisis profundo sobre las propuestas, así como la ambigüedad en la representación de los participantes y la falta de criterios para la integración del ejercicio (p. 87)

A pesar de que su explicación se centra en la Ciudad de México, la crítica es pertinente a nivel metropolitano. Tanto visto por separado en las entidades, pues ni el Estado de México ni Hidalgo cuentan con mecanismos claros y específicos para la participación, ni mucho menos a nivel Valle de México. Esa falta de participación, llevan a una preocupante conclusión: la gobernanza metropolitana en el Valle de México sigue concentrándose en los mecanismos de coordinación institucional,

dejando de lado la participación. Por ello, los intereses que se buscan legitimar, son los objetivos de los gobiernos, no los de los ciudadanos que habitan la metrópoli.

Esta conclusión, parcial, también abona a uno de los supuestos de los que parte esta investigación: la gobernanza está en constante construcción. No es un fin, sino una forma de tomar decisiones, replanteando el modelo convencional de los gobiernos. Por ello, la participación de ciudadanos, sociedad civil y empresas, debe promoverse a través de mecanismos metropolitanos. Estos mecanismos deben ser claros, permanentes, pertinentes y adaptados a las características del Valle de México.

Menciono estas características pues también hay casos de políticas metropolitanas que han involucrado procesos de participación ciudadana, tanto a través de mecanismos institucionales como fuera de ellos. Estos casos, además, sirven para comprender que fuera de la agenda metropolitana, existen dinámicas, procesos y políticas que tienen gran relevancia para el Valle de México, ya sea por la magnitud en cuanto a recursos e impacto en la zona metropolitana o por la forma en que demuestran algunos factores que pueden superar al voluntarismo.

3.3. Más allá de la agenda: dos casos de políticas en la ZMVM

Dos casos que ilustran la actualidad en la ZMVM son el proyecto Aeroportuario en Santa Lucía, que tiene como fin la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles, y la Ciclovía Metropolitana, proyecto que se diseñó entre los municipios de Naucalpan de Juárez y Azcapotzalco. A pesar de ser proyectos de magnitudes distintas, por el impacto que tienen en recursos, medio ambiente, generación de recursos, población beneficiada, etc., tienen características que permiten en análisis fuera de lo establecido en la agenda metropolitana.

Tabla 8. Ciclovía Metropolitana y Aeropuerto de Santa Lucía

Proyecto	Descripción general	Alcances institucionales	Avances reales
Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles	Construcción de aeropuerto internacional en el municipio de Zumpango e infraestructura urbana necesaria para su funcionamiento en la Zona Norte del Valle de México (ZNVM). Se prevé inicio de operaciones en marzo de 2022.	Por la magnitud del proyecto, se contempló el trabajo interinstitucional de diferentes Secretarías de Estado, los gobiernos que integran el CDMVM, y los 8 municipios de la ZNVM. Integración de un Sistema Aeroportuario Metropolitano (SAM).	Desarrollo de proyectos y programas de vivienda y movilidad, aún sin implementar. Se reporta un buen avance en terminal multimodal de transporte público en noviembre de 2021. Avance del aeropuerto hasta octubre de 2021 de acuerdo a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) fue de 80%.
Ciclovía Metropolitana	Ciclovía contemplada desde 2019 en los límites de Naucalpan de Juárez, Estado de México y Azcapotzalco, Ciudad de México.	Uso del instrumento de financiamiento Fondo Metropolitano para un proyecto conjunto entre dos municipios de entidades diferentes.	Hasta octubre de 2020 se había solicitado el Fondo Metropolitano para iniciar implementación. Con desaparición del Fondo, proyecto se quedó en diseño e intervención en algunas vialidades donde irá el trazo.

Fuente: elaboración propia.

Adaptando la lógica del análisis realizado para la agenda metropolitana, en la tabla 8 se establecen algunas características generales de ambos proyectos

Estos casos son relevantes para su análisis por su origen, diseño, actores involucrados y por el impacto que tienen en el Valle de México. Este último aspecto es importante porque ilustra dos de los retos del metropolitanismo en México: el complejo esquema federalista y el intermunicipalismo. Más allá de la definición de los órdenes, de gobierno, los contrapesos del poder político, el financiamiento, y como se ha señalado a lo largo de la investigación, el voluntarismo son temas que se pueden analizar en estos casos del Valle de México.

3.3.1 Santa Lucía: federalismo y poder político

En el caso del Proyecto Aeroportuario, complejo por sí mismo y cuyo análisis detallado requeriría una investigación propia y amplia, se presenta como parte importante del Valle de México desde la agenda metropolitana, pero su origen está en los objetivos primordiales del gobierno federal. Dentro de la planeación metropolitana, se presentó el proyecto en el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle De México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario De Santa Lucía (POZNVN, 2021).

La delimitación de la Zona Norte del Valle de México (ZNVN) incluye a los municipios mexiquenses de Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tizayuca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango, este último, el municipio donde se encontrará el aeropuerto, y Tizayuca en Hidalgo. Sin embargo, no solo es el aeropuerto lo que completa el proyecto, existe proyectos en materia de vivienda, movilidad, desarrollo económico e impacto medioambiental. Aunque se centra en esta delimitación, contempla el resto de la Zona Metropolitana del Valle de México e incluso la Megalópolis del centro del país, pues se plantea la creación de un Sistema Aeroportuario Metropolitano, que incluye el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en la delegación Venustiano Carranza, Ciudad de México, y el Aeropuerto Internacional de Toluca, en Toluca, Estado de México, que pertenece a la Zona Metropolitana de Toluca.

Sin embargo, este proyecto no surge de las propias dinámicas metropolitanas, sino de los intereses y objetivos del Gobierno Federal, especialmente de la presidencia de la República. A pesar de la amplia intervención de la SEDATU, de los gobiernos de las entidades que forman parte del Valle de México y los municipios de esta ZNVM, se especifica que la detección de la necesidad de este aeropuerto, el diseño e implementación fueron una decisión del gobierno federal:

el poder ejecutivo ordenó a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) la construcción de un aeropuerto mixto civil-militar con capacidad internacional, en la Base Aérea Militar No. 1 Santa Lucía, su interconexión con el AICM y la reubicación de las instalaciones militares. Jurídicamente, SEDENA funge como responsable del proyecto (POZNVM, 2021, p. 15)

La planeación de la infraestructura que contempla el Programa completo está a cargo de los actores gubernamentales mencionados y está realizado por SEDATU en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y asesorado por expertos en diferentes temáticas, como participación ciudadana, movilidad, etc. No obstante, el proyecto está ligado por un conjunto de complejos intereses políticos y económicos, pues desde la campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador se señaló la intención de cancelar el otro proyecto aeroportuario en Texcoco, Estado de México (Juárez, 2018).

En ese sentido, se puede señalar que el proyecto es parte de la agenda del gobierno federal, que impacta en el Valle de México por la importancia del aeropuerto, pues contempla acciones para el ordenamiento de la ZNVM. Contrario a ello, considero que la planeación en el Programa de ordenamiento metropolitano está más ligada con una cuestión de cumplir con la legalidad, es decir, la obligación de contar con un plan que contenga las bases jurídicas, urbanas y el estudio y análisis territorial, que un programa integral del cual se desprendan acciones que beneficien a la zona metropolitana.

El programa de ordenamiento de la ZNVM es una justificación de los intereses del gobierno federal a través de lógicas territoriales manipuladas. Ejemplo de ello, es el pronóstico de crecimiento poblacional, en el que detectan un decrecimiento poblacional, derivado de diferentes causas demográficas, pero en el que justifican

un crecimiento derivado de la construcción del aeropuerto y el desarrollo de una nueva centralidad en el Valle de México (POZNVM, 2021). Para que ello suceda, buscan implementar proyectos de vivienda, movilidad y la generación de centros de trabajo. Sin embargo, las críticas por la ubicación del Aeropuerto y su lejanía de la CDMX ponen en duda la viabilidad de esta nueva centralidad, inconexa hasta ahora del resto del Valle de México.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, a través de la auditoría 2019-0-07100-07-0067-2020, Efectos Regionales y Urbanos del Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIGFA), se señalan algunas deficiencias en la planeación, pues se omitió la documentación que permita comprobar la viabilidad de los proyectos que permitan conectar al Aeropuerto General Felipe Ángeles, en Santa Lucía, con los otros aeropuertos del Sistema Aeroportuario Metropolitano, y se recomendó a inicios del 2021 comprobar que dicha conectividad era eficiente y cumplía con la reglamentación para la implementación de los proyectos de movilidad planteados en el POZNVM (Library, 2021)

La manipulación de las instituciones a favor de un proyecto de gran impacto en la zona metropolitana a partir de un sistema de contrapesos, inexistente, es indicio de una gran problemática: el federalismo en México sigue sin actuar como un verdadero esquema de poder organizado. El esquema institucional de gobernanza por modelo promovido para las zonas metropolitanas tiene como base institucional ese federalismo. Por ello, el centralismo del poder en la conducción de las decisiones públicas impacta directamente en las zonas metropolitanas, al relegar todos los esfuerzos para la creación y el mejoramiento de los mecanismos para la gobernanza ante los proyectos del gobierno federal.

El Aeropuerto Felipe Ángeles y el programa para la ZNVM serán un tema de importancia en los próximos años inmediatos, cuando se inicie operaciones y se puedan observar las dinámicas urbanas consecuentes. Sin embargo, al respecto de esta investigación se puede señalar una conclusión evidente: la ciudad, la zona metropolitana, es fácilmente manipulada cuando el poder político más importante en el esquema del federalismo mexicano, el del presidente de la República,

interviene. El Valle de México cambiará, especialmente en su zona norte, no por las necesidades o los problemas que enfrentaban antes de este proyecto, sino por los intereses políticos y económicos relacionados con la actual administración.

3.3.2 La ciclovía metropolitana: entre la asociación intermunicipal y la incertidumbre institucional

Por otra parte, la ciclovía metropolitana, no contemplada en la Agenda Metropolitana, fue un proyecto formulado por los gobiernos locales de Naucalpan de Juárez, Estado de México, y Azcapotzalco, Ciudad de México. La Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (MPPM) abordó el caso de la Ciclovía Metropolitana, donde formé parte del equipo de trabajo que realizó el reporte de la investigación titulada “Planeación de infraestructura ciclista en la zona de influencia de la UAM Azcapotzalco. El caso de la ciclovía metropolitana” (Díaz y Pérez, 2021)

El caso de esta ciclovía metropolitana permite abordar dos elementos que se han retomado anteriormente: por una parte, el voluntarismo político para la construcción de gobernanza y, por otra parte, la asociación intermunicipal y el papel de los gobiernos locales en la acción metropolitana, especialmente en relación al Fondo metropolitano.

Anteriormente, se ha retomado que el Fondo Metropolitano no mostró mejoras frente al problema del voluntarismo. El POZMVM en 2012 reflejó que los intereses de los diversos actores gubernamentales era un reto a superar, aún ante la implementación del instrumento de financiamiento Fondo Metropolitano. Sin embargo, cuando la voluntad existe, como en el caso de la ciclovía, el Fondo funcionó como una herramienta impulsora de políticas intermunicipales con impacto metropolitano.

Como se explicó en la tabla 5, donde se expone la composición de los gobiernos locales por partido, el Valle de México fue mayormente gobernado por MORENA en los gobiernos locales, además de gobernar la Ciudad de México. Naucalpan y Azcapotzalco estuvieron gobernados por ese partido. En 2019, luego de un recorrido en bicicleta en el marco de la Semana de Movilidad, organizada por el gobierno de Naucalpan y en el cual asistieron organizaciones de la sociedad civil,

académicos, ciudadanos y funcionarios de distintas instituciones, se expresó la intención de crear una ciclovía que conectara Naucalpan con Azcapotzalco (Díaz y Pérez, 2021)

En el reporte de investigación, que incluye entrevistas y grupos focales a ciudadanos, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil, se detalla que el proceso de planeación de la ciclovía fue un ejercicio de coordinación institucional pleno, donde existió cooperación tanto entre los gobiernos locales, como con los gobiernos de las entidades, encargados de realizar los procedimientos para acceder al Fondo Metropolitano, que sería la fuente de financiamiento del proyecto. Sin embargo, cabe resaltar que la ciclovía enfrentó dos grandes retos: la desaparición del Fondo Metropolitano y el contexto electoral de 2021.

Considero que el caso de la Ciclovía Metropolitana es importante porque aporta al análisis un aspecto fundamental que se debe explorar a profundidad en próximas investigaciones: el interés de los actores locales en la acción metropolitana, alimentados por su visión de la ciudad, sus trayectorias profesionales y las estructuras que les permiten expresar esos intereses en la construcción de una ciudad metropolitana que realmente cumpla con lo que en los diferentes mecanismos se expresa.

El papel que juegan los funcionarios de los gobiernos locales en la construcción metropolitana puede ser abordado en casos específicos como el de la ciclovía metropolitana, sirven para el análisis de políticas metropolitanas. En este caso y con las características de la gobernanza metropolitana del Valle de México, seguir explorando como se construyen las agendas metropolitanas es importante para abonar al análisis de las ciudades. Una opción es recurrir a perspectivas que exploren la complejidad de las ideas y los procesos para que estas se transformen en políticas públicas en contextos donde los actores enfrentan contextos donde el voluntarismo es un factor principal.

En este caso, la colaboración entre Noe Ortiz, Director de Movilidad y Accesibilidad Universal, del gobierno de Naucalpan de Juárez, y Janet de Luna, Directora General de Planeación del Desarrollo y Fomento Económico, de la Alcaldía Azcapotzalco,

fue fundamental. A lo largo de la investigación de la MPPM, siempre se mostró una amplia colaboración, misma que reconocieron en las entrevistas realizadas, donde explicaron que la compatibilidad de intereses había sido fundamental para la planeación de la ciclovía (Díaz y Pérez, 2021).

El reporte realizado por la MPPM, explica que los funcionarios aún no tenían claridad en el futuro de los mecanismos de financiamiento frente a la extinción del fondo. No obstante, confiaban en que la decisión permitiría mejorar los procesos en la obtención de fondos y que el municipio y la alcaldía tendrían la capacidad de hacer estos proyectos sin el Fondo (Díaz y Pérez, 2021). La ciclovía metropolitana es un caso muy importante por sus aportes en la asociación intermunicipal frente a la fragmentación que, autores como Ospina (2020), señalan como un reto que no pudo superar el Fondo Metropolitano, que desapareció en octubre de 2020.

La desaparición de este fideicomiso es característico de esta nueva etapa del metropolitanismo en el Valle de México que atraviesa por un momento de incertidumbre. A pesar de la fragmentación en el Valle de México, la convivencia de intereses y el imperante voluntarismo, el financiamiento a proyectos metropolitanos era necesario para incentivar la acción de los gobiernos locales, mismos que en esta etapa enfrentan cierta incertidumbre tanto por los cambios institucionales, como por las características del federalismo y el sistema político, mismos que se explican en el siguiente apartado.

3.4 Nuevos instrumentos y mecanismos para la gobernanza metropolitana

3.4.1 Extinción del Fondo Metropolitano

El Fondo Metropolitano, explicado en el capítulo 2, desapareció en 2020 como parte de un decreto presidencial en el cual se instruyó la extinción o dar por terminados todos los fideicomisos públicos, que en total eran 109 (Senado de la República, 2020). De acuerdo con el decreto:

Los derechos y obligaciones derivados de dichos instrumentos serán asumidos por los ejecutores de gasto correspondientes con cargo a su presupuesto autorizado, de conformidad con las disposiciones aplicables (DOF, 2020)

En el caso del Fondo Metropolitano, el instrumento que sirvió para el financiamiento de diversas políticas urbanas, tendría que pasar a quienes estuvieran a cargo del diseño o implementación del proyecto. Al momento de su desaparición, quedaron 22 proyectos pendientes, 2 de la CDMX, 5 de Hidalgo y 15 del Estado de México, entre los que destacan la ciclovía metropolitana y el estudio de preinversión para el tren suburbano de Santa Lucía a Téllez (Cazarín, 2021).

Para los opositores de esta medida en el congreso, este decreto buscó una política metropolitana de Estado, sujetando a las ciudades a los intereses del gobierno federal. En un comunicado de la Cámara de Diputados sobre la exposición de Pilar Lozano Mc Donald, de Movimiento Ciudadano, explica:

...si se elimina el Fondo Metropolitano en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, el Ejecutivo Federal anulará de tajo, la eficacia de la gobernanza metropolitana y la mejor gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones, pues dejará sin fuente de financiamiento, distintas acciones y proyectos metropolitanos a través de ese Fondo, establecido en el artículo 36, fracción V de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Cámara de Diputados, 2020a)

Al respecto, los municipios, quienes eran los beneficiarios del Fondo, tendrían que buscar en su presupuesto el financiamiento. No obstante, unos meses después de la extinción del Fondo, fueron publicadas las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2021, que tienen como objetivo en cuestión metropolitana, ayudar a realizar la planeación metropolitana financiando la elaboración de los programas de ordenamiento, mientras el apoyo a obras se hará directamente a infraestructura urbana, independientemente de si es o no metropolitana (DOF, 2020a).

Con la eliminación del Fondo Metropolitano, el Consejo de Desarrollo Metropolitano deberá tener nuevas responsabilidades. En el caso del financiamiento, se ha explicado que la eliminación del fideicomiso permitiría trasladar el dinero a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y hacer la entrega directa de los recursos (El Financiero, 2020).

En tal caso, el papel del CDMVM transformaría su papel original como organizador de los recursos del Fondo a vigilar la conformación de los programas y agendas metropolitanas, y estructurador de la coordinación. Un problema que se avecina es que a nivel local se dependerá de los recursos de un programa del orden federal. La discrecionalidad y el incentivo que era el Fondo para la colaboración intermunicipal, queda relegada a la generalidad de lo urbano, independientemente de si es o no metropolitano.

3.4.2 La propuesta mexiquense

Para el Estado de México, Pablo Basáñez presentó la iniciativa de Laboratorios Metropolitanos Mexiquenses. En el marco del Primer Congreso de Estudios Sobre la Ciudad, realizado en marzo de 2021 y organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM, explicó que estos Laboratorios serán un “espacio de debate permanente de ideas hacia la construcción de soluciones creativas para el desarrollo sostenible de las zonas metropolitanas” (Basáñez, 2021).

En septiembre de 2021 se presentó el documento “Planeación metropolitana”, en el que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México detalla esta iniciativa y establece las acciones y la visión que tiene la entidad frente al fenómeno metropolitano. Un aspecto importante es que retoma mecanismos de participación de ANG establecidos en la LGAH y propone otros para la organización y puesta en marcha de proyectos metropolitanos.

De acuerdo con el Gobierno del Estado de México (2021), estos mecanismos se insertan en una visión a largo plazo en un plan integral de Gobernanza Metropolitana, que incluye 4 estrategias:

- Sector público y municipal: insertar la planeación metropolitana en los gobiernos locales a través de los Institutos Metropolitanos de Planeación
- Colaboración y participación ciudadana: apertura e integración de los sectores sociales y económicos a través de los Consejos Consultivos.

- Análisis y estudio de las áreas de oportunidad: constante estudio y análisis de las metrópolis a través de los Laboratorios Metropolitanos
- Ciudades fuertes: consolidación del territorio urbano con visión metropolitana a través de la acción integral de los involucrados

Las estrategias buscan ser integrales y pertenecer a una visión de gobierno de lo que debe ser la gobernanza metropolitana, misma que el mismo documento insiste en que es un proyecto a futuro. Estas acciones no son innovadoras, pues en realidad solo son expresiones de lo dispuesto en la LGAH, ley que después de 5 años sigue sin consolidar lo establecido en el Valle de México. Sin embargo, este documento es un indicio de que la gobernanza metropolitana forma parte de la agenda de gobierno del Estado de México.

Asimismo, es un adelanto para la participación de actores no gubernamentales, tanto a través de los Consejos Consultivos como con la iniciativa de los Laboratorios Metropolitanos. Hacer realidad los mecanismos de participación será fundamental para el avance de la gobernanza. Las oportunidades que representa el contexto actual, y que puede cambiar en 2023 con el fin de la administración del Gobierno de la entidad y en 2024 con elecciones en diferentes órdenes de gobierno, debe aprovecharse pues es podría significar la consolidación de los avances de esta nueva etapa del metropolitanismo.

3.5 Elementos para construir una mejor gobernanza metropolitana en el Valle de México

Posterior a la delimitación temporal que se propone, se han presentado propuestas para el desarrollo del Valle de México. Por la temporalidad de la investigación es complejo hacer un análisis completo y observaciones sobre su implementación. Algunos de ellos, al momento de elaborar la investigación aún se encuentran en desarrollo, pero introducen al final de análisis que se presenta y en donde se pretende explicar algunas de las vías que se pueden tomar para superar los problemas de coordinación institucional de la gobernanza metropolitana.

Encuentro que la vía pertinente es la participación, pero no como un mecanismo institucional para legitimar la toma de decisiones gubernamentales en las zonas metropolitanas. Lo que se necesita es la participación de ANG y promover a la ciudadanía metropolitana como un elemento permanente que proponga, diseñe y evalúe la solución de los problemas públicos. El Valle de México, por la concurrencia de las 3 entidades que la conforma, los 76 municipios y alcaldías, los congresos locales y nacionales y un complejo entramado institucional, enfrenta de manera permanente el voluntarismo y la fragmentación.

Este nuevo metropolitanismo, se mostró, hasta 2019, como una nueva etapa de cambios. Al tiempo de escribir esta investigación, se adentra en una otra etapa caracterizada por la incertidumbre provocada por la carencia de instrumentos y mecanismos consolidados, llenos de oportunidades, pero con una visión endeble de lo metropolitano. Avanzan en la atención del Valle de México como zona metropolitana, pero desde una visión local, como el Programa de Mejoramiento Urbano. Por ello, se cuestionan algunas de las propuestas y se abordan algunas problemáticas no resueltas que, sin duda, permitirán reflexionar sobre el rumbo del Valle de México.

3.5.1 Elementos para la mejora de los Laboratorios Metropolitanos

La puesta en marcha de los Laboratorios Metropolitanos es fundamental, pues las universidades, más que fungir como órganos consultivos, deben y pueden ser el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno. Esta propuesta de mecanismo de participación busca integrar a universidades como un vínculo entre los problemas metropolitanos, la participación de ANG y el diseño de políticas públicas a nivel metropolitano.

Aunque el documento publicado no contiene los nombres de las universidades que formarán parte de estos laboratorios metropolitanos, en la exposición de Basáñez en el PUEC, se explicó la posibilidad de incluir a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Lerma y a la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán como parte de estos laboratorios. Cabe aclarar que estos laboratorios

metropolitanos no solo contemplan al Valle de México, sino al Valle de Toluca y otras ciudades que forman parte del Estado de México (Basáñez, 2021).

La propuesta mexiquense da indicios de un interés en trabajar en el tema metropolitano. Su participación y colaboración con las otras entidades para los trabajos del CDMVM, así como las propuestas del Consejo Consultivo y los Laboratorios metropolitanos son muestra de ello. Sin embargo, existen algunas interrogantes a resolver para considerar la viabilidad del proyecto de Laboratorios Metropolitanos. Encuentro principalmente 3: el papel de los gobiernos locales, su carácter mexiquense frente al Valle de México y la cuestión ciudadana.

Los gobiernos locales siguen sin fortalecer sus capacidades de acción metropolitana. La extinción del Fondo Metropolitano terminó por delimitar los incentivos que estos tienen para la acción metropolitana. La propuesta del Gobierno del Estado de México incluye la creación de Institutos Municipales de Planeación que incentiven también la acción metropolitana. El problema que sigue sin atenderse es la cuestión de la fragmentación que señaló Ospina (2020), y con la extinción del Fondo, los recursos para la gobernanza metropolitana están pasando por un momento de incertidumbre. El Programa de Mejoramiento Urbano no tiene esa orientación a la acción metropolitana, pues su carácter de financiamiento está principalmente en lo local.

A partir de ello se formula una pregunta, que no se pretende ni se puede responder aún: ¿Con qué recursos, institucionales y financieros se realizarán los proyectos o políticas públicas que se diseñen en los Laboratorios Mexiquenses? Los gobiernos locales aún no cuentan con estructuras sólidas para su acción metropolitana, especialmente que promueva o permita su acción con cierta autonomía de los gobiernos federal y estatal. Y como se ha explicado, tampoco existen instrumentos de financiamiento para el desarrollo metropolitano.

Por otra parte, los Laboratorios Metropolitanos carecen de un carácter interestatal, es decir, que involucre, en el caso del Valle de México, a la CDMX y al estado de Hidalgo. De hecho, esto refiere a una gran oportunidad para este proyecto, pues sí

se involucra a universidades o centros de investigación, es posible que sean estos actores quienes funjan como vínculo entre las tres entidades. Dada que esta propuesta se presenta para todas las zonas metropolitanas del Estado de México, su ámbito es estatal. Tal como se plantea en el proyecto presentado en 2021 (Gobierno del Estado de México, 2021), el Valle de México se reduciría a los municipios mexiquenses para los Laboratorios Metropolitanos.

Finalmente considero que la cuestión de la ciudadanía metropolitana carece de abordaje en su complejidad. Su consideración en la iniciativa de LDMVM deja claro que no se han comprendido las lógicas locales, territoriales, metropolitanas y los actores que involucran el desarrollo de tal ciudadanía. Como se ha explicado, al no contar con un orden metropolitano de gobierno, no existe una figura de ciudadano metropolitano institucionalizada. Sin embargo, por las propias dinámicas de la ciudad, su existencia requiere de un análisis profundo. En el caso de la ciclovía Naucalpan-Azcapotzalco, por ejemplo, los ciudadanos que estaban a favor del proyecto se sentían igual de representados por el municipio mexiquense que por la alcaldía e impulsaban sus intereses en el marco de la colaboración de los dos gobiernos (Díaz y Pérez, 2021).

La ciudadanía metropolitana no existe como figura jurídica, pero es parte de la identidad de quienes viven el Valle de México. De quienes duermen en municipio, trabajan en una alcaldía y recorren diariamente decenas de kilómetros en esta metrópoli. Incentivar esa identidad como habitantes del Valle de México es necesario para el funcionamiento de los Laboratorios Metropolitanos, porque bajo las lógicas locales, la participación en la creación de políticas se dará en beneficio de la colonia, barrio o municipio, relegando el carácter metropolitano. Comprender tal complejidad requiere, por parte de las universidades, una atención especializada en el tema metropolitano.

Un escenario deseable es que los laboratorios metropolitanos involucren a toda la ZMVM y que promueva la participación ciudadana a este nivel. La ciudadanía metropolitana debe ser un objetivo prioritario, puesto que, para enfrentar el problema del voluntarismo y la fragmentación del Valle de México, los 21 millones

de habitantes de esta ciudad deben involucrarse en la dirección de la ciudad. Para que los Laboratorios Metropolitanos no funcionen solo como espacios de discusión técnica y académica, la promoción de la participación e implementación de medidas que promuevan una ciudadanía participativa es imperante.

En otro orden de ideas, en la entrevista realizada a Manuel Martínez Justo, director de la FES Acatlán, se abordó el papel de las universidades en la gobernanza metropolitana, y señaló un aspecto que no había contemplado pero que aporta para el análisis, que es el tema de la preparación académica de especialistas en el tema metropolitano, que vengan de distintas disciplinas. Al respecto señaló:

Un segundo reto tiene que ver con algo en lo que debemos estar involucradas las universidades y tiene que ver con el proceso de formación y profesionalización o especialización de cuadros necesarios para entender esta problemática y entenderla. Hasta este momento lo que hacemos es echar mano de una serie de disciplinas que nos ayudan a habilitar profesionistas o especialistas para estas zonas metropolitanas [...]En consecuencia, ello nos ha llevado a modificar ciertas actitudes y comportamientos que ayuda a convivir en las zonas metropolitanas

La profesionalización de académicos y funcionarios públicos que puedan entender y atender los problemas metropolitanos siempre ha sido importante. En el POZMVM, el papel de especialistas del PUEC y otras universidades demuestra tal importancia. Sin embargo, frente a los laboratorios mexiquenses, el papel debe ser distinto, pues además de los conocimientos técnicos sobre las ciudades, se debe de contar con actores participativos, con la capacidad de entender la complejidad de la ciudadanía, el proceso de las políticas públicas y que se interesen en la gobernanza como un modelo viable para la toma de decisiones e incidir en la ciudad.

3.5.2 Funcionarios públicos con visión metropolitana

Desde el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, se ha buscado difundir las características del metropolitanismo, con el fin de entender las características del fenómeno en México y los instrumentos para la creación de políticas y gobernanza metropolitana. Tal es el caso del curso Impacto Metropolitano: Acciones y Gobernanza, abierto para todo público, pero dirigido

especialmente a funcionarios e interesados en la gestión de las zonas metropolitanas.

El curso se ha impartido en dos ediciones, 2020 y 2021, en ambas participé. Por cuestiones de derechos de autor no se pueden citar los textos y las presentaciones de los módulos. Sin embargo, puedo explicar el contenido debido a mi participación en ambos cursos. En el Anexo 5 se integran las constancias de participación. Más que un resumen de ambos cursos, creo que el análisis puede fomentarse a través del abordaje de 3 aspectos: la visión sobre el metropolitano en México, las diferencias entre el curso 2020 y 2021 y su aporte a la profesionalización frente al metropolitano.

El curso se dividió en 4 módulos que en general abordan 3 temas: la discusión teórica de las ciudades y las zonas metropolitanas, la historia y evolución de la estructura jurídica e institucional y el uso de instrumentos para la creación de políticas urbanas y metropolitanas. En ese sentido, proponen adquirir el conocimiento teórico para comprender que, detrás las problemáticas de las ciudades, existe una serie de complejas explicaciones científicas e históricas y que las estructuras jurídicas han evolucionado y que han existido diversos momentos en la planeación hasta llegar al día de hoy.

La diferencia entre el curso 2020 y 2021 se da especialmente en la parte de los instrumentos para acción metropolitana. En la edición 2020, el curso abordó el proceso para acceder al Fondo Metropolitano, el llenado de la matriz de evaluación, los requerimientos y que se debía considerar para obtener el financiamiento. En 2021, se presentaron los requerimientos para la elaboración de Programas Metropolitanos y el uso de Manual Caja de Herramientas de gobernanza, instrumentos que se ligan con el Programa de Mejoramiento Urbano, pues se adecuan a las modalidades para que los gobiernos locales soliciten financiamiento para sus proyectos.

Esta última parte busca actualizar a los funcionarios para actuar en la estructura institucional de la nueva etapa del metropolitano. Tomando en cuenta esta

experiencia, reflexiono que existe un contraste en las instituciones frente a este fenómeno: por una parte, la centralización del poder y el control del presupuesto en el ejecutivo federal, por otra parte, una nueva concepción de lo metropolitano, que contempla la diversidad y la pluralidad de actores. Considero que el curso aporta una introducción y capacitación importante para los funcionarios públicos y todos los interesados en el fenómeno metropolitano. El contar con estos espacios aporta al análisis y el estudio de las ciudades.

3.5.3 Participación metropolitana: de lo técnico a lo ciudadano

El Manual Caja de Herramientas (SEDATU y GIZ, 2021) es una oportunidad importante para promover gobernanza a través soluciones colaborativas de problemas públicos y la construcción de una mejor ciudad. Sin embargo, su operación es sumamente técnica y a pesar de que se fomenta como una herramienta para cualquier actor interesado, se requiere de conocimientos metodológicos, lógicas de política pública y una visión completa de las estructuras sociales y gubernamentales para su entendimiento.

Por ejemplo, se establece que lo primero es contar con un diagnóstico, para lo cual se requiere un mapa de actores. Para su hechura, propone el uso de un arcoíris organizacional en donde se especifiquen y clasifiquen actores por su escala: internacional, nacional, estatal o local, y si son parte de la sociedad civil, gobierno, academia, etc. Si se busca una gobernanza colaborativa, participativa y abierta, este planteamiento se enfrentará a uno de los problemas que se han explicado a lo largo de la investigación: la falta de información y la falta de mecanismos que promuevan una ciudadanía metropolitana.

Realizar este tipo ejercicios son difíciles para quienes no están especializados en Administración Pública, Planeación Urbana u otras disciplinas encargadas de usar estos métodos. Tal como explica Coulomb (2021), hace falta una cultura de proyectos en la ciudadanía. Para la ciudadanía, estos instrumentos son de difícil acceso. Por tanto, lo que propone este Manual, goza de viabilidad técnica pero no tiene viabilidad social, pues no se adapta a la realidad de quienes está dirigido. Lo

que es necesario, es que la gobernanza metropolitana también se construya desde la participación de ANG, por lo que la creación de puentes que permitan a todos los actores involucrarse en la dirección de la ciudad.

René Coulomb, desde el urbanismo, estudió, caracterizó y planteó los límites de lo que consideró como autogestión. Este término se refirió a la movilización de ciudadanos en la construcción de la ciudad, sobre todo en la creación de asentamientos humanos para la satisfacción de vivienda y mejora de los barrios frente a los grandes proyectos. Explicaba así, que la autogestión enfrentaba, entre otras limitantes, la falta de cultura de proyecto y la construcción de puentes democráticos y que promuevan a la ciudadanía a la intervención de la gran ciudad (Coulomb, 2021).

En ese sentido, señala:

La estrategia que debería de implementarse es la de la reconstrucción y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, pues la transición hacia la democracia en la ciudad requiere de una ampliación significativa de los espacios de participación directa y autónoma de los ciudadanos y sus organizaciones en la (auto)gestión de sus territorios. Para ello, es necesario trascender el planteamiento meramente general e identificar las áreas de la administración pública en las que pueden incorporarse canales efectivos de participación (Coulomb, 2021, 254)

Como se ha explicado en páginas anteriores, los Laboratorios Metropolitanos pueden servir en la medida de que la participación se forje a través del planteamiento de Coulomb (2021) y ello permee en toda la ZMVM. La construcción de una ciudadanía metropolitana no debe quedarse en la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitana, aún sin aprobarse, pues como se ha visto a lo largo del capítulo, las modificaciones en las instituciones son constantes y dependen también de los procesos políticos.

Asimismo, es relevante la idea de identificar las áreas de la administración pública donde pueden incorporarse mecanismos de participación. El Programa de Mejoramiento Urbano ha identificado que las propuestas comunitarias pueden y

deben ser tomadas en cuenta (DOF, 2021a). Sin embargo, la problemática ahí es la incapacidad de ANG en apropiarse de estos mecanismos por la incapacidad técnica de comprenderlos.

Adicionalmente, existen un escenario posible: el de una estabilidad institucional, donde la coordinación dependiente del voluntarismo continúe así, incluso con la aprobación de la LDMVM. 5 años después de la aprobación de la LGAH, aun no se puede hablar de un derecho a la ciudad consolidada, ni del fortalecimiento de los gobiernos locales que incentive la asociación intermunicipal. El Consejo Consultivo sigue sin ser una realidad que aporte soluciones y mejoras desde el conocimiento y la investigación.

El CDMVM, se encuentra en un momento de inacción provocado por los cambios provocados por los procesos político-electorales y la modificación de los instrumentos, como la desaparición del Fondo Metropolitano, que rompieron con las dinámicas de colaboración que se dieron en 2019.

Por ello, mecanismos permanentes que funcionen con cierto grado de independencia del gobierno y que puedan ser gestionados desde el gobierno y la sociedad civil, son necesarios. El escenario posible es que las universidades y los centros de investigación ocupen estos cambios en la estructura institucional para consolidarse como actores permanentes en el trabajo metropolitano. Tal como lo mencionó Manuel Martínez, las universidades tienen el conocimiento necesario, interdisciplinario y con interés en participar en los asuntos de la ciudad. Esta es una vía posible mientras no se construya esa ciudadanía metropolitana con características de autogestión, de los planteamientos de Rene Coulomb.

Finalmente, en este capítulo se lograron explorar las características contemporáneas de la gobernanza del Valle de México y se hizo un análisis del rumbo que está tomando a partir de estos cambios institucionales. Se completa la respuesta a la pregunta ¿Cuál es el escenario actual de la gobernanza metropolitana en el Valle de México?, y se confirma una premisa con la que se inició la investigación: la gobernanza no es un modelo consolidado, está en constante construcción. Este modelo se encuentra en un momento de incertidumbre y lo que

hace unos años parecía una etapa de coordinación y colaboración, está entrando en una etapa de inercia, donde la participación sigue teniendo fuertes limitaciones.

Los nuevos mecanismos e instrumentos, aún con los avances que se han señalado, carecen de argumentos firmes que involucren una verdadera realineación institucional. Si la única alternativa para la ZMVM es el modelo promovido de gobernanza, los incentivos para la coordinación son menores que el característico voluntarismo o la centralidad del poder para la toma de decisiones. El caso de Santa Lucía, ejemplificó que todos estos instrumentos y mecanismos están relegados ante el poder político ejercido desde el gobierno federal.

El CDMVM, aún con su impulso a la iniciativa de LDMVM, no confirma su carácter como órgano permanente para la creación de políticas públicas de orden metropolitano. Esta nueva etapa de metropolitano está en un momento de incertidumbre, el cual debe analizarse en retrospectiva, para saber si todos los esfuerzos de entre 2016 y 2019 se consolidan o simplemente caracterizan una etapa de buenas intenciones.

Reflexiones finales

Con lo observado a lo largo de la investigación, es innegable que ha existido una evolución de los mecanismos e instrumentos que atienden a las zonas metropolitanas. Sin embargo, estas ciudades siguen siendo complejas porque la multiplicidad de actores, dinámicas y problemas que conviven en su territorio se enfrentan al voluntarismo que sigue permeando después desde 1976 con la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

A 50 años de la declaración de conurbación de la Ciudad de México, los 21 millones de habitantes viven problemas de movilidad, inseguridad y recientemente sanitarios, por el azote de una pandemia que se agravó por las características propias de la ciudad. Los cambios en las estructuras institucionales no han logrado que los múltiples mecanismos e instrumentos sirvan como un marco de acción permanente. A pesar de ello, sus aportes en la coordinación han marcado la ruta por la cual los gobiernos han actuado en la medida en que exista la voluntad y el contexto para su acción.

La gobernanza, expresión que tomó fuerza en las últimas décadas del siglo XX, ha significado reformas en muchos sentidos, especialmente en la Administración Pública, pero no reducido a los términos de las instituciones gubernamentales. La aparición de la gobernanza metropolitana en los marcos normativos en México, proveniente de la NAU y la LGAH, ha marcado una nueva forma de entender la dirección de las soluciones en la ciudad, coordinada y con acercamientos a la participación de ANG.

La gobernanza metropolitana no es un fin. Pensar en este modelo como un proceso en construcción, deconstrucción y reconstrucción permite generar mejoras e integrar los aprendizajes institucionales. Por ejemplo, el POZMVM definió institucionalmente los problemas de la coordinación, los cuales se encontraban más allá de las agencias gubernamentales. Ello se retomó como un reto que los mecanismos e instrumentos metropolitanos integraron y que tomaron en cuenta para su acción.

Al iniciar esta investigación, su orientación principal era la agenda metropolitana. Pero al explorar su creación y dar cuenta del contexto de su creación, se requirió de un entendimiento cronológico de la evolución de los mecanismos de coordinación. Esta evolución no es una serie de eventos aislados, sino que conlleva cambios que responden mejoras en la eficiencia de los instrumentos, mecanismos y que se adaptan al contexto político que viven las instituciones.

Ejemplo de ello fue la LGAH de 2016, que promovió en el Valle de México una nueva etapa del metropolitanismo, cuya implementación dependió de los procesos político-electorales en los tres órdenes de gobierno entre 2017 y 2018. Al observar quienes conformaron el Consejo de Desarrollo Metropolitano se logra entender por qué la llegada de un partido u otro puede reorientar los intereses y objetivos que existen en la conducción de la ciudad.

La orientación política que se planteó y delimitó en la hipótesis se abordó en el capítulo 3. Sin embargo, durante la investigación surgieron otros elementos que reorientaron la investigación. Por ejemplo, los dos casos de políticas metropolitanas que ilustraron la complejidad de los problemas que enfrenta la gobernanza en la ZMVM. En ese capítulo se abren algunas inquietudes sobre el futuro del Valle de México, temas que pueden cambiar el rumbo de la gobernanza metropolitana para este territorio tan complejo. Por una parte, la incertidumbre de la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y la extinción del Fondo Metropolitano. El primero, que se encuentra en las inercias legislativas que no permiten su avance. El segundo, que ante la promoción del Programa de Mejoramiento Urbano, el financiamiento metropolitano está en duda y muchos proyectos se encuentran varados por la falta de recursos.

Por otra parte, está el proyecto de la Zona Norte del Valle de México, que se encuentra marcado por la instalación del Aeropuerto de Santa Lucía. Y este caso me parece de especial atención, pues podría modificar las dinámicas de la ciudad de manera importante, al crear una nueva centralidad y los efectos que pueden tener en la movilidad, la vivienda, las características demográficas y los efectos que todo ello conlleva. Además, sería un antecedente de como la voluntad política, en

este caso del presidente de la república, está por encima de los mecanismos de coordinación. Esto es un indicio de la persistencia del voluntarismo como característica de la gobernanza metropolitana.

Vislumbro que el Valle de México guardará su papel como principal reto para el metropolitanismo, a pesar del crecimiento de zonas metropolitanas como Tijuana, Monterrey o Guadalajara. Las diferencias institucionales de las 3 entidades que lo conforman, podrán regularse con mecanismos e instrumentos, pero los procesos sociales y políticos siempre la caracterizarán como una ciudad con grandes retos para su gestión. El Estado de México e Hidalgo hasta el periodo 2023 y 2022, respectivamente, no han experimentado una alternancia a nivel entidad. Una nueva reorientación del metropolitanismo puede venir con la alternancia en estos estados.

Un aspecto a considerar es el papel del legislativo en materia metropolitana. Desde 2007 con la aprobación del presupuesto designado para el Fondo Metropolitano para el Valle de México hasta 2021 con el proceso legislativo de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitana, el papel del legislador influye de manera importante en el proceso de construcción de la gobernanza metropolitana. El impacto del legislativo se podrá observar en la medida que los problemas como el voluntarismo, el financiamiento de proyectos metropolitanos y la planeación cambien a partir de la aprobación de la ley o la desaparición del Fondo.

Finalmente, la inquietud más grande es la cuestión de la participación ciudadana a nivel metropolitana. La gobernanza no se puede entender sin la participación. Los problemas se derivan de la falta de transparencia a nivel estructural y la opacidad para la implementación de los mecanismos de participación existentes. Preguntarnos si estos mecanismos son viables, si existe un fortalecimiento de la ciudadanía a nivel metropolitano o si las lógicas locales suprimen las capacidades de la ciudadanía por interesarse en el territorio que comparte, son debate necesarios y fundamentales para el entendimiento de la gobernanza metropolitana más allá de los mecanismos de coordinación.

Un abordaje para próximas investigaciones será el papel de los ANG en el marco de los mecanismos de participación planteados en la legislación y que proponen las

instituciones. Una exploración cualitativa y desde la etnografía en la administración pública puede enriquecer lo propuesto en esta investigación para explorar la inquietud de Coulomb acerca de la desconexión entre las instituciones y la ciudadanía en temas urbanos. Como se señaló en diversos momentos, el contexto en el que se realizó esta investigación fue complicado por la pandemia y los procesos político-electorales, lo cual impidió un acercamiento con los actores.

En ese sentido, para que los cambios en los mecanismos que pretenden generar mayor participación, lo primero que debe promover son en las herramientas que se otorgan para que esta exista. Sin mecanismos accesibles, información disponible y coordinación eficiente, la participación seguirá siendo una forma de legitimar a los mecanismos, más que una verdadera ruta para la búsqueda de soluciones a los múltiples problemas que se enfrentan en los 76 municipios y alcaldías que conforman el Valle de México.

Quizá la conclusión importante, es la que mayores problemas genera en la realidad: no hay gobernanza sin participación, y en ello deben radicar los esfuerzos de todos los actores. Construir ciudadanía en una zona metropolitana de 21 millones no es sencillo, pero coordinar a los actores gubernamentales tampoco lo ha sido y la historia marca los grandes avances que se han tenido. La participación, que comprenda las lógicas locales y regionales, debe ser la base en donde se construyan los cimientos de *otra* nueva etapa de metropolitano del Valle de México. Solo así el voluntarismo gubernamental y político dejará de ser la característica permanente en la dirección de la gran ciudad.

Anexo 1. Anexo metodológico

Análisis documental- Seguimiento Hemerográfico

1) Análisis documental.

Observables en Leyes, Reglamentos, Normas, Propuestas e Iniciativas de Ley, Decretos, Oficios o Comunicados Institucionales.

Coordinación institucional/coordinación metropolitana

Responde a las siguientes preguntas

- ¿Asigna responsabilidades de uno o varias instituciones dentro de la Administración Pública para la gestión de la Zona Metropolitana del Valle de México?
 - ¿Cuál es el papel de cada uno de los órdenes de gobierno?
- ¿Establece las bases para el diseño o implementación de políticas públicas a nivel metropolitano?
- ¿Establece cambios en la estructura de la administración pública que influye en la toma de decisiones de manera parcial o general en la ZMVM?

Arreglos informales

- ¿Contempla el papel voluntario de los arreglos entre actores gubernamentales y/o no gubernamentales de manera parcial o general en la ZMVM?
- ¿Hace mención explícita a la influencia de los actores no institucionales en la toma de decisiones de manera parcial o general en la ZMVM?

Legitimación de intereses

- ¿Establece alguna forma de participación ciudadana para la toma de decisiones de manera parcial o general en la ZMVM?
 - ¿Cuál? ¿Cuáles?
- ¿Existe alguna forma para la consideración de intereses de grupos económicos, sociedad civil, academia o ciudadanía?
 - ¿Cuál? ¿Cuáles?

Análisis de la agenda

Determinar las razones por las que la o los actores integran la gobernanza metropolitana en la agenda.

Esquema de disparadores de tema (Issue)

a) Estructural

i) Por inercia

1. Prácticas culturales

2. Moda o valoraciones ideológicas

ii) Por determinación sistémica	1. Recursos etiquetados 2. Valoraciones
b) Voluntarista	
i) Por estrategia política del funcionario	
ii) Por influencia de actores sociales	1. De los de abajo (acción colectiva) 2. De los de arriba (Lobby)

Fuente: Álzate y Romo (2015, p. 42)

Análisis de los actores.

Técnica de recopilación de datos:

Documental: Trayectoria de los actores/ Comunicación social

Hemerográfico: seguimiento en diarios, periódicos y portales de noticia

Redes sociales: publicaciones del actor

Contenido multimedia

Actor	Disparador de tema	Dimensión de la gobernanza	Observable	Fuente

Disparador de tema

- ia) Por inercia: Su trayectoria académica o laboral se involucra con la gobernanza metropolitana
- ii) Por determinación sistémica: solo se involucra en la toma de decisiones porque es parte de sus funciones/ responsabilidad al frente de una institución
- ib) Por estrategia política: el actor utiliza la gobernanza metropolitana como un medio para atraer electores o para favorecerse dentro de su partido político o con otros políticos.
- iib) Por influencia de los actores: la gobernanza metropolitana es parte de la agenda de su partido político o está influido por actores no gubernamentales; empresarios, academia, sociedad civil, ciudadanía

Anexo 2. Representación de los conceptos metropolitanos

Figura 1. Zona Metropolitana



Figura 2. Megalópolis

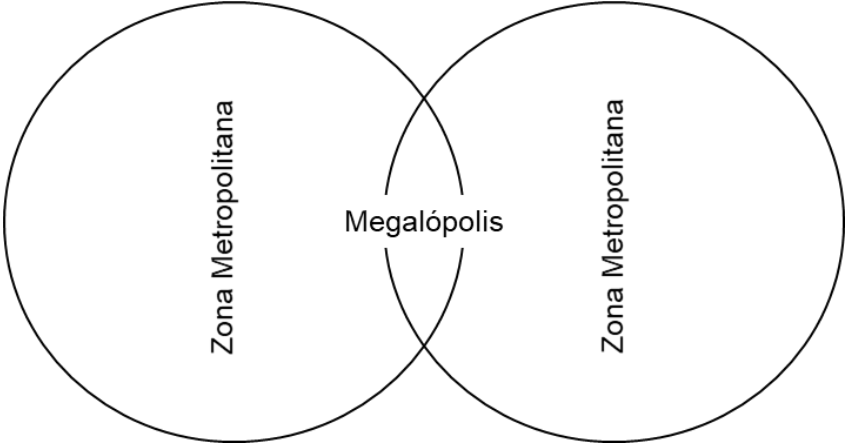


Figura 3. Área urbana

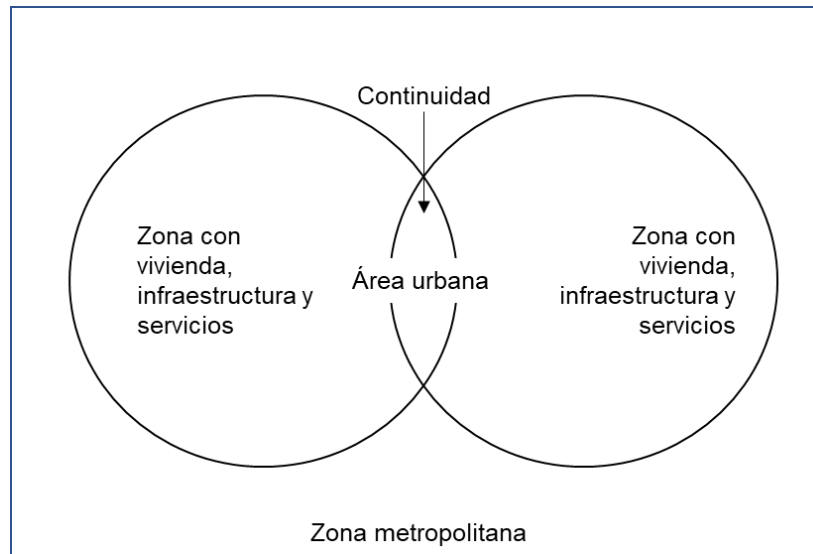
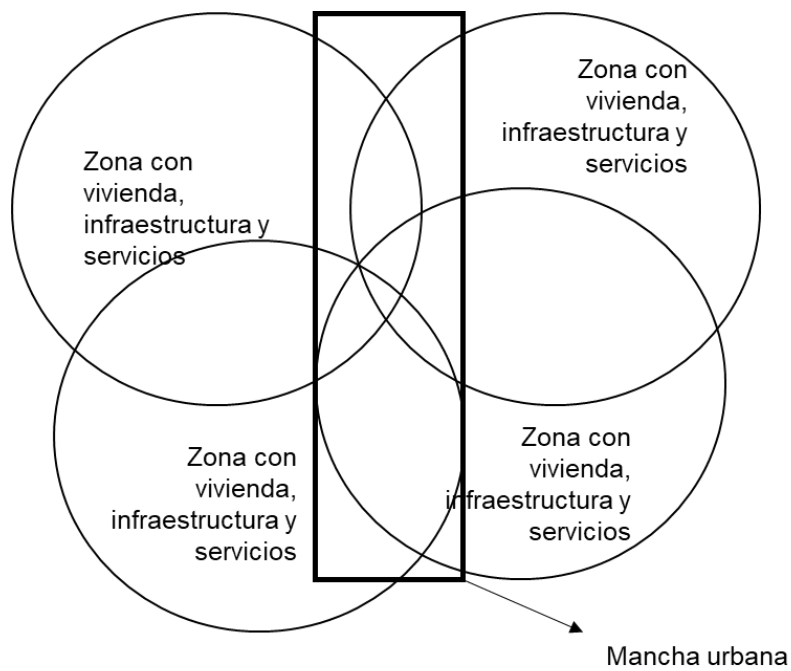
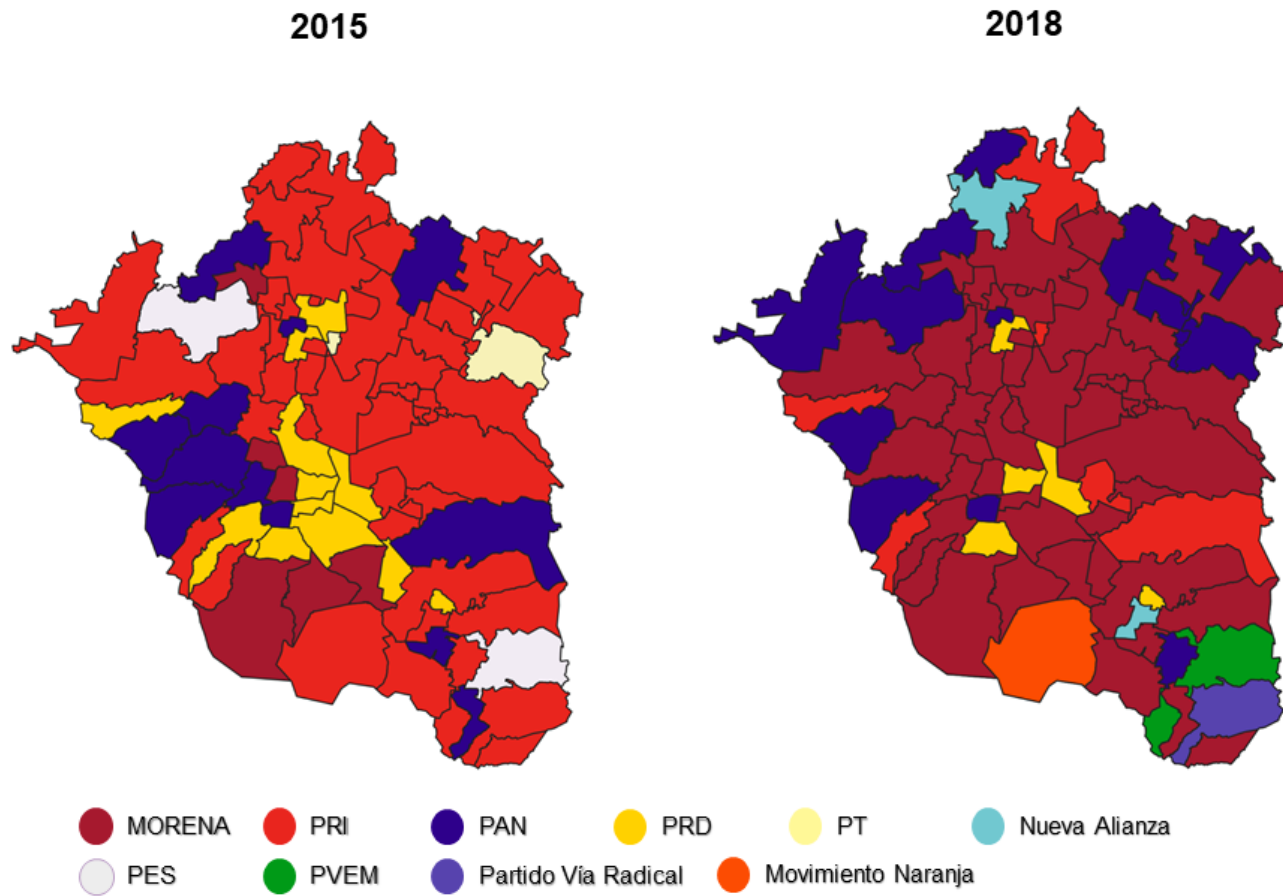


Figura 4. Mancha urbana



Fuente: elaboración propia con información de Esquivel, Flores y Ponce (2007)

Anexo 3. Mapas de la Zona Metropolitana del Valle de México por partido político en gobiernos locales en 2015 y 2018



Fuente: elaboración propia

Anexo 4. Abordajes y metodologías para el análisis de la gestión de zona metropolitana del Valle de México

Titulo (año)/ Autor	Metodología	Problemática	Conclusiones
Coordinación Metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México, a partir del proceso presupuestario durante el periodo 2005-2016 (2020) / Julián Ospina	Cuantitativa, análisis de presupuesto, econometría	La falta de integridad metropolitana en el Valle de México a partir de su expresión en el uso de presupuesto para acciones que involucran más de una entidad. Se demostró la descoordinación y la falta de integridad.	Concluye que existió, entre 2005 y 2016, una baja interrelación de las unidades político-administrativas del Valle de México que no permite una buena gestión del presupuesto, lo que no permite un avance hacia un proyecto global que permita superar la fragmentación y la descoordinación.
Coordinación y gobernanza Metropolitana. Dos ejemplos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (2019) / Vicente Ugalde	Cualitativa, análisis documental, estudio de caso.	Dos acciones de impacto metropolitano que se realizaron a partir de acuerdos políticos en la Ciudad de México: “El hoy no circula sabatino” y	Concluye que los acuerdos entre cupulas y los cambios políticos son la única vía para la coordinación metropolitana, mientras la gobernanza

		la movilización ciudadana en el caso de la vialidad de “la barranca de Hueyetlaco”	encuentra en estos procesos, sus principales resistencias.
¿Es posible la gobernación metropolitana en México? (2019) / Carlos Gonzalez e Ignacio Kunz	Cualitativa, análisis documental, estudio de caso.	La falta de estructuras de gobierno a nivel metropolitano. Menciona los esfuerzos representados en los instrumentos de planeación, como el IMEPLAN de Guadalajara, los instrumentos de coordinación y su evolución desde la década de 1970 pero la falta de consolidación y sus efectos en la gestión.	Señala los límites de una gobernación (concepto que recoge las dimensiones de la gestión, coordinación y gobernanza) metropolitana, derivada de la falta de alineación de intereses de actores y, por tanto, de una agenda común para trabajar. Ejemplifica con el caso de Guadalajara, cuáles son las características de dicha gobernación.

<p>Estudio Introdutorio. La cuestión metropolitana en gobernanza (2018) / Carlos Navarrete.</p>	<p>Cualitativa, análisis documental, estudio de caso.</p>	<p>Los retos metropolitanos encaminados a la solución de problemas; los múltiples centros de donde provienen las soluciones, la multiplicidad y diversidad de problemas y el que no existan formas únicas para gobernar las metrópolis, sino la necesidad de especificidad dependiendo de cada caso.</p>	<p>Rescata la idea de Christian Lefevre sobre la importancia de la gobernanza metropolitana, la cual recae en dotar de condiciones a los territorios para ser gobernables. A partir de ello, explica que existen tres retos para la gobernanza metropolitana en América Latina, relativos a la identidad del área metropolitana, la responsabilidad y la legitimidad de sus acuerdos.</p>
---	---	--	---

<p>La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y Fragmentación // Jaime Espejel (2019)</p>	<p>Mixta, análisis institucional, análisis estadístico</p>	<p>Los mecanismos formales de planeación pertenecen a la política nacional. En contraste, la gestión metropolitana es responsabilidad de los gobiernos locales.</p>	<p>La presencia de los gobiernos locales en la toma de decisiones para diseñar la institucionalidad hace que la gobernanza metropolitana (coordinación y gobernabilidad) se ineficiente.</p>
<p>La gobernanza de la movilidad: Para una evaluación crítica de la producción de los bienes y servicios de transporte// Priscilla Connolly. (2014).</p>	<p>Propuesta metodológica</p>	<p>Las terminologías que se utilizan para comprender a la movilidad y a la gobernanza en movilidad.</p>	<p>Crítica a las terminologías y propuesta de indicadores para comparar la gobernanza de movilidad por ciudad, por sistema y en el tiempo. El cuadro incluye dimensiones y variables.</p>

Fuente: elaboración propia

Anexo 5. Constancias curso INAFED



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



INAFED
INSTITUTO NACIONAL
PARA EL FEDERALISMO
Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, A TRAVÉS DEL INSTITUTO
NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO
MUNICIPAL, Y LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO,
TERRITORIAL Y URBANO,

OTORGAN EL PRESENTE

DIPLOMA

A

IRVING IVAN REYES LARA

POR HABER ACREDITADO EL CURSO VIRTUAL
IMPACTO METROPOLITANO: ACCIONES Y GOBERNANZA
CON UNA DURACIÓN DE 40 HORAS, IMPARTIDO
DEL 01 DE SEPTIEMBRE AL 31 DE OCTUBRE DEL 2020
CALIFICACION FINAL : 9.40



DR. DANIEL OCTAVIO FAJARDO ORTIZ
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO URBANO
Y VIVIENDA DE LA SEDATU

MTRO. RAFAEL CORTÉS GÓMEZ
COORDINADOR DEL INSTITUTO NACIONAL PARA
EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2020





GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



INAFED
INSTITUTO NACIONAL
PARA EL FEDERALISMO
Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN A TRAVÉS DEL INSTITUTO
NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO
MUNICIPAL Y LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO,
TERRITORIAL Y URBANO

OTORGAN EL PRESENTE

DIPLOMA

A

IRVING IVAN REYES LARA

POR HABER ACREDITADO EL CURSO VIRTUAL:

IMPACTO METROPOLITANO ACCIONES Y GOBERNANZA

CON UNA DURACIÓN DE 40 HORAS, IMPARTIDO DEL

16 DE AGOSTO AL 25 DE OCTUBRE DE 2021.

CALIFICACION FINAL : 10.00



MTRO. ALVARO LOMELI COVARRUBIAS
COORDINADOR GENERAL DE DESARROLLO
METROPOLITANO Y MOVILIDAD DE LA SECRETARÍA
DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

MTRO. RAFAEL CORTES GOMEZ
COORDINADOR DEL INSTITUTO NACIONAL PARA
EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE 2021



Anexo 6. Entrevista a Manuel Martínez Justo y Ponencia Pablo Basáñez en PUEC

Link de acceso a Drive para contenido digital y transcripción:

<https://drive.google.com/drive/folders/1wtv-gxTks6fZ3Jc7zA80yTDeh0M7vjWE?usp=sharing>

Código QR



Referencias

Agenda Metropolitana (16 de octubre de 2021). Agenda metropolitana. Recuperada de:

<https://metropolitanos.cdmx.gob.mx/storage/app/media/AGENDA%20METROPOLITANA.pdf>

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilar, L. (2014). Las dimisiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 11-36. doi: https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156

Alcaldes de México (28 de Marzo de 2019). Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México aprueba proyecto para CDMX, EDOMEX e Hidalgo. Alcaldes de México. Recuperado de: <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/consejo-para-el-desarrollo-metropolitano-del-valle-de-mexico-aprueba-proyectos-para-cdmx-edomex-e-hidalgo/>

Alfredo del Mazo (30 de Agosto de 2019). Primera Sesión Ordinaria 2019 del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México [Video]. Youtube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=vhx421JgiYQ>

Alguacil, J. (2012). *Metrópolis versus ciudad*. En L. Valladares, *La ciudad. Antecedentes y nuevas perspectivas* (págs. 145-238). Guatemala, Guatemala: CEUR, USAC.

Álvarez, L. (2008). *Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México*. *Controversia*, 106-139.

Álzate, M y Romo, G. (2015). *Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas*. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 31-47.

Amico, A., Martínez, M., Rodríguez, A., y Trench, T. (2018). *Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. Madera y bosques*, 1-18.

Arellano, D. (2007) *Una cuestión de confianza, retos e instrumentos para una reforma del Estado latinoamericano*. *Revista Nueva Sociedad*, 95-109.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (23 de octubre de 2014). *Se anuncia primer parlamento metropolitano, en Ciudad de México*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-anuncia-primer-parlamento-metropolitano-ciudad-mexico--19728.html>

Azueta, A. (2010) La hechura jurídica de la urbanización. En G. Garza, y M. Schteingart, Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México (págs. 585-616). Ciudad de México, México: Colegio de México.

Baños, J. (2013). Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas. TRACE, 69-87. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/trace/n64/n64a6.pdf>

Basañez, P (2021). La estrategia de gobernanza metropolitana del Estado de México: impulso a las Capacidades Institucionales para la Planeación del Desarrollo Metropolitano. Ponencia presentada en el 1er Congreso de Estudios sobre la ciudad, en el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC).

Camacho, J. (2018). Retos y alcances para la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. En C. Matute, M. García, y C. Sánchez, El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018 (págs. 413-434). Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Cámara de Diputados (8 de febrero de 2020b). Aprueban en Comisión la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona del Valle de México. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Febrero/20/3265-Aprueban-en-Comision-la-Ley-de-Desarrollo-Metropolitano-para-la-Zona-del-Valle-de-Mexico>

Cámara de Diputados (9 de septiembre de 2020a). Eliminación del Fondo Metropolitano en el proyecto del PEF 2021 anula eficacia de la gobernanza metropolitana: Pilar Lozano. Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/notilegis/el-eliminacion-del-fondo-metropolitano-en-el-proyecto-del-pef-2021-anula-eficacia-de-la-gobernanza-metropolitana-pilar-lozano#gsc.tab=0>

Camhaji, E. (4 de junio de 2021). México apuesta por la vacuna de Johnson & Johnson para reactivar la frontera con EE UU. El País. Recuperado de: <https://elpais.com/mexico/2021-06-04/mexico-apuesta-por-la-vacuna-de-johnson-johnson-para-reactivar-la-frontera-con-ee-uu.html>.

Cazarín, M. (15 de febrero de 2021). Quedan 22 proyectos sin Fondo Metropolitano. Reforma. Recuperado de: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/quedan-22-proyectos-sin-fondo-metropolitano/ar2125235?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

CDMVM (2021). Acta de instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Consejo de del Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Recuperado de

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/230120/616240/file/Acta%20instalaci%C3%B3n%20Consejo%20_Valle%20de%20M%C3%A9xico.pdf

Cejudo, G. (2018). Federalismo, desarrollo social y desigualdad. *Brújula ciudadana*, 46-49.

CESOP. (05 de Junio de 2006). Agenda Nacional. Desarrollo Metropolitano. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Agenda Nacional. Desarrollo Metropolitano. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado de: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/11_dmetropolitano.html

Comisión Ambiental de la Megalópolis (27 de abril de 2021). Se suspenden las medidas establecidas por contaminación en la ZMVM. CAME. Recuperado de: <https://www.gob.mx/comisionambiental/documentos/se-suspenden-las-medidas-establecidas-por-contaminacion-en-la-zona-metropolitana-del-valle-de-mexico-zmvm-270618>

Comisión Ambiental de la Megalópolis. (2018). La megalópolis de la ZMVM. Comisión Ambiental de la Megalópolis. Recuperado de: <https://www.gob.mx/comisionambiental/articulos/la-megalopolis-de-la-zmvm?idiom=es>

CONAPO (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2010. Ciudad de México: CONAPO, SEDESOL, INEGI. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delimex10/DZM20101.pdf

Congreso de la Ciudad de México (10 de octubre, de 2021). Dictamen a la Propuesta de iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/728becb121d8c88cc5b0fff2a6158de35b23cad1.pdf>

Connolly, P. (2009). La pérdida de la movilidad. *RNIU Ciudades*, 9-19

Connolly, P. (2014). La gobernanza de la movilidad: Para una evaluación crítica de la producción de los bienes y servicios de transporte (borrador). Documento para el II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/313702878_La_gobernanza_de_la_movilidad_Para_una_evaluacion_critica_de_la_produccion_de_los_bienes_y_servicios_de_transporte_borradorLa_Gobernanza_de_la_Movilidad

Constitución Política de la Ciudad de México (13 de septiembre de 2021). Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperado de

http://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Constitución Política del Estado de Hidalgo (13 de septiembre de 2021). Constitución Política del Estado de Hidalgo. Recuperado de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Constitución Política del Estado de México (13 de septiembre de 2021) Constitución Política del Estado de México. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Coulomb (2021) Autogestión, democracia y territorio: Ciudad de México, 1968-2018. Una retrospectiva. *Sociológica*, 36 (103). 195-266. Recuperado de: <http://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1691/1701>

Crozier, M., y Friedberg, E. (1990). El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. Ciudad de México, México: Editorial Patria, Alianza Editorial Mexicana.

De las Heras, D., Adame, S., Cadena, E. y Campos, J. (2020) Sustentabilidad del desarrollo urbano en la Megalópolis de México: perspectiva desde el análisis espacial. *Economía, Sociedad y Territorio*, 89-122.

Díaz, A. (29 de Agosto de 2019). Sí nos preocupas, Rosario. *Nexos*. Recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/si-nos-preocupas-rosario/>.

Díaz, J. y Pérez, R. (2021). Planeación de infraestructura ciclista en la zona de influencia de la UAM Azcapotzalco. El caso de la ciclovía metropolitana. Reporte de Investigación. UAM Azcapotzalco- MPPM. https://sociologiaurbana.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2021/04/Infraestructura_ciclista_MPPM2020.pdf

DOF (02 de abril de 2020). DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020

DOF (03 de octubre de 2013). Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013

DOF (06 de octubre de 1976). DECRETO por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos

de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4851940&fecha=06/10/1976

DOF (20 de mayo de 2013b). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

DOF (26 de mayo de 2017). ACUERDO mediante el cual se emiten los Lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5484425&fecha=26/05/2017

DOF (28 de marzo de 2008). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032158&fecha=28/03/2008

DOF (31 de diciembre de 2020a). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2021. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609367&fecha=31/12/2020

DOF. (16 de diciembre de 2013a). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013

Eibenschutz, R. (2010). ¿De vuelta a la megalópolis y a la región centro del país? Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana

El economista. (27 de Febrero de 2015). Jesús Murillo Karam, titular de la Sedatu. El economista. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Jesus-Murillo-Karam-titular-de-la-Sedatu-20150227-0031.html>.

Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29. doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Espejel, J. (2019). La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y fragmentación. *Economía, Sociedad y Territorio*, xix (60) 241-271. doi: <http://dx.doi.org/10.22136/est20191335>

Esquivel, M. T., Flores, R., y Ponce, G. (2007). Dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México. En M. S. Cruz, *Espacios metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno* (págs. 15-46). Ciudad de México, México: Red Nacional de Investigación Urbana.

Forbes. (29 de Mayo de 2021). Cancún y Quintana Roo afrontan tercera ola de Covid-19. Forbes. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/cancun-quintana-roo-tercera-ola-covid-19/>.

Gaceta del Gobierno (23 de marzo de 1998). Acta de entrega recepción de la Presidencia de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad por parte del Estado Libre y Soberano de México al Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/1998/mar233.pdf>

Garza, G. (1990). El carácter metropolitano de la urbanización, 1900-1988. Estudios demográficos y urbanos 5 (1), 37-43. doi: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v5i1.751>

Garza, G. (2007), La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas. Papeles de población (52), 77-108. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v13n52/v13n52a4.pdf>

Gobierno de la Ciudad de México. (22 de agosto de 2018). Instalan Consejo Metropolitano del Valle de México. Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.secgob.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instalan-consejo-metropolitano-de-valle-de-mexico>

Gobierno de la Ciudad de México. (29 de marzo de 2019). Dra. Claudia Sheinbaum Pardo instala Primer Consejo de Gobierno Abierto de la Ciudad de México. Recuperado de <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/dra-claudia-sheinbaum-pardo-instala-primer-consejo-de-gobierno-abierto-de-la-ciudad-de-mexico>

Gobierno del Estado de México (2021). Planeación Metropolitana. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra.

Gonzalez, C. y Kunz, I. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 450-500. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61562>

González, R. (2013). Estados, Federación y Soberanía en la jurisprudencia temprana de la Corte Suprema Americana. Estudios constitucionales, 89-42.

González, S., y Larralde, A. (2019). La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas. Estudios demográficos y urbanos, 11-142.

Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., y Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. Athenea Digital, 11 (1) 63-84. Recuperado de: <https://atheneadigital.net/article/view/v11-n1-grau-iniguez-subirats>

Grupo Parlamentario de MORENA (13 de septiembre de 2021). Agenda Legislativa. Segundo Periodo Ordinario de Sesiones. Recuperado de https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/CO_74_05_12_02_2019.pdf

Guillén, T. (2016). Federalismo, democracia y gobiernos locales. Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral.

Hall, P. (1996). Ciudades del mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona, España: Blackwell Publisher, Oxford.

HIC (2016) HIC 1976-2016. La Coalición Internacional del Hábitat y las Conferencias Hábitat. Coalición Internacional del Hábitat. Recuperado de: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/Digital_baja__HIC-and-the-Habitat-Conferences-1976-2016_11_11_2018.pdf

Hidalgo, C. (14 de agosto del 2020). Inicia Edomex gestiones para parlamento metropolitano. Milenio. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/edomex-inicia-gestiones-para-parlamento-metropolitano>

Husata, R. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, (18) 1-17. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2014.18.58374>

IECM (23 de marzo de 2021). Presupuesto Participativo. Recuperado de: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/>

INEGI (13 de agosto de 2021). Censo de Población y Vivienda 2020, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos

INEGI (2010). Manual de Cartografía geoestadística. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/temas/mapas/mg/metadatos/manual_cartografia_censal.pdf

INEGI (2018). Encuesta Origen - Destino, 2017, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf

INEGI (2018). Marco Geoestadístico Nacional. , Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/temas/mapas/mg/metadatos/manual_cartografia_censal.pdf

INEGI (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

ITDP. (2012) Transporte Público Masivo en la Zona Metropolitana del Valle de México Proyecciones de demanda y soluciones al 2024. Instituto para la Política de Transporte y Desarrollo. Recuperado de <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Transporte-Pu%C3%8C%C2%81blico-Masivo-en-la-Zona-Metropolitana-del-Valle-de-Me%C3%8C%C2%81xico-Proyecciones-de-demanda-y-soluciones-al-2024.pdf>

Janoshcka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 118-132.

Juárez, A. (15 de Agosto de 2018). ¿Cancelarlo? Así ha cambiado la propuesta de AMLO sobre el Nuevo Aeropuerto. *Expansión*. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2018/08/15/cancelarlo-asi-ha-cambiado-la-propuesta-de-amlo-sobre-el-nuevo-aeropuerto>

Landín, J. y Pérez, R. (2019). Movilidad cotidiana, intermodalidad y uso de la bicicleta en dos áreas periféricas de la Zona Metropolitana del Valle de México. *Cybergeog: European Journal of Geography*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/cybergeog/33554>

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Roja, J. Cuadrado, y J. Fernández, *Gobernar las metrópolis* (págs. 195-262). Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

LGAH (1976). Ley General de Asentamientos Humanos. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976

LGAH (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_orig_21jul93_ima.pdf

LGAH (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976

LGEEPA (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA_orig_28ene88_ima.pdf

Library (2021) Efectos Regionales y Urbanos del Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIGFA). Recuperado de: <https://1library.co/document/zxndd5dq-criterios-de-seleccion.html>

LOAPF (2013). Ley Federal de la Administración Pública Federal. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf

Martínez, R. (2016). Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Morales, J. (2017). El proyecto "Corredor Cultural Chapultepec" (CCCH) en la Ciudad de México: de la estrategia de legitimación a la politización ciudadana. En A. Aguayo, Nuevos Espacios Urbanos. Políticas Públicas y sentido de pertenencia en la ZMVM (págs. 57-96). Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Navarrete, C (2018). Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza. En C. Navarrete y D. Robles. La cuestión metropolitana en gobernanza: aproximaciones teóricas y estudios de caso (págs.11-32). Zapopán, México: El Colegio de Jalisco.

Navarrete, C. (2017). Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza. Documento para presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Recuperado de: <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2822>

Navarrete, S. (2021). "Nos dijeron que ya no tenían camas": 31 hospitales de la ZMVM llegan al límite. Expansión. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/08/18/31-hospitales-del-valle-mexico-llegan-al-limite-por-covid>

Navarro, A. (2011). Formación de agenda en la transición del programa Enciclomedia hacia Habilidades Digitales para Todos. Revista Mexicana de Investigación Educativa 16 (50), 699-723.

OCDE. (20 de mayo de 2021). Estudios territoriales. Valle de México, México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf>

ONU Hábitat. (26 de octubre de 2016). Rosario Robles destaca el papel de México durante Hábitat 3. ONU Hábitat. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/rosario-robles-destaca-el-papel-de-mexico-durante-habitat-3>

Ospina, J. (2020). Coordinación Metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México, a partir del proceso presupuestario durante el periodo 2005-2016 (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma Metropolitana: Ciudad de México, México

Pérez, D. (2013). Estructuración urbana, gobierno y gobernanza en las zonas metropolitanas de México (Tesis de doctorado). Facultad de Arquitectura-UNAM, Ciudad de México, México.

Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. d. C. Pardo, De la Administración Pública a la Gobernanza (págs. 69-100). Ciudad de México, México: El Colegio de México

Pont, J. (2019). Gobernanza de las Áreas Metropolitanas. Revisión de los debates en la investigación y en la organización. Deliberativa. Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, 1-37. Recuperado de: <https://deliberativahome.files.wordpress.com/2020/01/dremeg-e190103-artc3adculo-pont.pdf>

Portal de Datos Abiertos de la CDMX (2020). Líneas y Estaciones del Metrobús. Recuperado de <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/lineas-y-estaciones-del-metrobus>

POZMVM (1999). Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Recuperado de <http://www.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf>

POZMVM (2012). Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Actualización 2012. Síntesis ejecutiva. Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

Pradilla, E. (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En P. Brand, La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación. (págs. 287-307). Medellín, Colombia: Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Colombia.

Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16 (31), 37-60.

PTOZNVN (2021). Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario De Santa Lucía. SEDATU. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570472/PTO_ZNVM_Versi_n_S_ntesis.pdf

Ramírez, B. (2010). ¿De vuelta a la megalópolis y a la región centro del país? En R. Eibenschutz, La Zona Metropolitana del Valle de México: Los retos de la megalópolis. (págs. 23-58). Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Santos, A. (7 de Septiembre de 2021). Al menos dos muertos tras una fuerte tormenta en Ecatepec. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/mexico/2021-09-07/al-menos-dos-muertos-tras-una-fuerte-tormenta-en-ecatepec.html>

SEDATU (16 de octubre de 2019). Primera Sesión Ordinaria 2019 del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. SEDATU. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/primera-sesion-ordinaria-2019-del-consejo-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano>

SEDATU y GIZ (2021). Manual Caja de Herramientas de Gobernanza Metropolitana. SEDATU y GIZ. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606134/Manual_y_Toolkit_de_Gobernanza_Metropolitana__SEDATU_-_GIZ_13.01.21.pdf

SEDATU, CONAPO e INEGI (1 de Febrero de 2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf

Senado de la República (17 de mayo de 2021). Información Parlamentaria. Jorge Carlos Ramírez Marín. Recuperado de: <https://www.senado.gob.mx/64/senador/1217>

Sistema Urbano Nacional (2018) Sistema Urbano Nacional 2018. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>

Sodi, D. (24 de Junio de 2005). Gobierno metropolitano. El Universal. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/29312.html>.

Ugalde, V. (2019). Coordinación y gobernanza metropolitana: dos ejemplos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En J. Sobrino, y V. Ugalde, Desarrollo urbano y metropolitano en México (págs. 509-541). Ciudad de México, México: Colegio de México.

Valencia, O. (2020). Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Valencia, S. (2016) El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHR, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ

Valenzuela, E. (2006). Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudios. Urbano, 9 (14) 4-13.

Vicher, D. (2014). El Laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Vieyra, J., Aamot, A., Baron, A., Huapaya Nava, M., & Quiroz, J. (2019). Gobernanza con transparencia en tiempos de incertidumbre. Mejores prácticas y apuestas

estratégicas para el sector extractivo en América Latina y el Caribe. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo