

¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México.

ARTÍCULO CIENTÍFICO

JESÚS CARLOS MORALES GUZMÁN

UAM Azcapotzalco

 orcid.org/0000-0002-3428-182X

jcmg@azc.uam.mx

IRVING IVÁN REYES LARA

UAM Azcapotzalco

 orcid.org/0009-0002-1785-6959

ivanreyeslaraunam@gmail.com

Resumen

En este trabajo se discute la relación entre los términos de gobernabilidad y gobernanza metropolitana. Sostenemos que el primero es condición necesaria del segundo, y con ello, el propósito es contribuir a la importancia del término para los debates académicos sobre gobernanza. Posteriormente, hacemos un recorrido histórico e institucional sobre la conformación del Valle de México. De esta manera, identificamos dos momentos clave. El primero, encabezado por una estructura de comisiones y la creación del instrumento de financiamiento Fondo Metropolitano; y un segundo momento, donde surge el término gobernanza metropolitana, tanto en la ley general como en una nueva institucionalidad que refuerza la gobernabilidad existente y sienta las bases de una incipiente gobernanza, que recibe un impulso en el discurso institucional y persiste dentro de los objetivos de las nuevas estructuras. Por último, se ejemplifica con el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), que expresa viejas y nuevas tendencias que apuntan a los retos de la gobernabilidad y retrasan la construcción de la gobernanza.

Palabras clave: gobernabilidad, gobernanza metropolitana, Valle de México.

Cómo debe citarse este artículo:

Morales, J., Reyes, I.(2024). ¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 5-33. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 31/01/2024

Aceptado: 31/03/2024

Introducción

En México, el término gobernanza metropolitana ha surgido como un elemento ordenador de los esfuerzos institucionales para atender las zonas metropolitanas. Al menos en el discurso, la gobernanza parece ser, al mismo tiempo, un fin y un proceso que se busca cambiar las estructuras institucionales para atender los problemas de las grandes ciudades y los esfuerzos de las mismas orientados a la solución de los retos en materia de movilidad, vivienda, seguridad pública, protección civil, sustentabilidad, entre otros.

Sabemos que gobernar las zonas metropolitanas es sumamente complejo, tanto por la extensión territorial como por el tamaño de la población. Las grandes ciudades requieren instituciones que permitan un equilibrio, o un balance óptimo, entre los problemas y las respuestas del gobierno para atender dicha complejidad. No obstante, y dada la continua expansión de las metrópolis, lograr dicho equilibrio resulta un escenario cada vez más lejano e incierto.

Por lo anterior, en este trabajo se aborda este fenómeno desde dos aspectos: el primero, desde la relación teórico-conceptual de los términos gobernanza y gobernabilidad, para entender la raíz de los esfuerzos institucionales que buscan ordenar la acción de gobierno en las zonas metropolitanas. Asimismo, nos referimos a la gobernabilidad, porque este proceso es importante para lograr una forma de gobernar democrática, esto es una gobernanza, donde exista la participación de actores no gubernamentales y sobre todo la organización de los habitantes de las metrópolis.

En un segundo aspecto, el texto se da cuenta del proceso institucional previo a la aparición de la gobernanza en las bases jurídicas en materia urbana y metropolitana. En el Valle de México, hasta 2023, confluían tres entidades federativas y 76 gobiernos locales, lo que representa enormes retos para la solución de los grandes problemas que enfrenta su población diariamente. Argumentamos que existen fallas de la gobernabilidad persistentes, que no han logrado superar los cambios en los mecanismos e instrumentos de coordinación, financiamiento y planeación. El voluntarismo, la fragmentación y el federalismo, como configuración política e institucional, aparecen como grandes retos que enfrenta el Valle de México en cuanto a su gobernabilidad a nivel metropolitano y retrasan la construcción de la gobernanza.

Finalmente, exploramos el proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y Programa Territorial de Ordenamiento de la Zona Norte del Valle

de México como un ejemplo en la persistencia de estos retos institucionales, más allá del proyecto y su lógica orientada al desarrollo económico. Consideramos que la decisión federal, relacionada con la construcción del AIFA facilitó los esfuerzos para crear un plan de ordenamiento que no consideró de manera integral la zona metropolitana. Si bien, el proyecto se logró en un tiempo récord y con la participación de los municipios que se contemplan como parte de esa delimitación territorial, queda pendiente un plan que concilie las lógicas locales, metropolitanas y federales, es decir, el equilibrio óptimo del que ya hablamos.

El acercamiento conceptual de la gobernanza al fenómeno metropolitano

El diálogo académico sobre la gobernanza metropolitana implica un esfuerzo teórico interdisciplinar. Si bien el término gobernanza es ampliamente tratado por la ciencia política y la administración pública, el anclaje hacia lo metropolitano implica aportes desde el urbanismo, la sociología, la economía, la geografía, entre otros. Tomar un punto de partida o una perspectiva al respecto implica tener claridad del espectro, fenómeno, objeto o caso que se pretende estudiar.

La palabra gobernanza parece ser utilizada en muy diversos contextos, bajo perspectivas más o menos claras de lo que se pretende dar a entender a través del concepto. Tiene una connotación positiva, normalmente con una idea de prácticas democráticas de gobierno. Ha sido ampliamente utilizado y discutido en las últimas décadas y aparece frecuentemente en el discurso institucional, en los planes y objetivos de gobierno y hasta en la legislación. En algunas ocasiones, se utiliza como un objetivo o un resultado relacionado con una forma de gobernar eficaz y eficiente. En otras ocasiones, es un proceso, una forma de gobernar, prácticas y dinámicas. Tal como menciona Frederickson en Vicher (2014), no hay una claridad en su uso, y existe cierta tendencia a ser considerada una palabra de moda, o como lo llama el autor, una palabra “emotiva”.

Partiendo del origen conceptual, gobernanza hace referencia a un momento histórico, político y económicamente dinámico, de cambio en la forma de gobernar los Estados en crisis, que necesitaban encontrar soluciones ante los grandes problemas públicos. De acuerdo a Husata (2017), la génesis teórica del término inicia en 1985 con la publicación de la obra de J. Rogers Hollingsworth, titulada *The governance of the American economy*. El mismo autor destaca que el término comenzó a generalizarse, y su uso comienza a aparecer en discursos y documentos,

a partir de 1989 con la aparición del reporte “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, del Banco Mundial. Sin embargo, tanto Vicher (2014) como Husata (2017) reconocen que el término tiene anclajes históricos incluso antes del Estado moderno, donde el término refería a fenómenos totalmente distintos, como jurisdicción o estado del gobernador, refiriéndose a territorios gobernados por un soberano.

La perspectiva contemporánea, adoptada por los organismos internacionales y traducida como gobernanza, procura dar una solución explicativa a la participación de actores no gubernamentales en algunas tareas que, jurídica, política e institucionalmente, correspondían a los gobiernos legítimamente constituidos. En general, gobernanza es una nueva forma de gobernar donde el gobierno es un actor importante pero no el único (Aguilar, 2010). Es un tránsito conceptual que explica los problemas de gobernabilidad derivados de las crisis políticas y económicas en diferentes latitudes de las últimas décadas del siglo XX. Así, para Connolly (2014), el concepto alude a la forma en la que la sociedad resuelve problemas que normalmente el gobierno tiene, o tenía que resolver.

No obstante, Luis Aguilar (2010) subraya que, pese a que la gobernanza es una búsqueda de soluciones a problemas que los gobiernos son incapaces de lograr, se requiere un marco institucional en donde opere dicha gobernanza. Más aún, Aguilar (2022), desarrolla una propuesta teórica que distingue 3 tipos de gobernanza pública a partir de la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y su influencia en las decisiones sobre lo público, los objetivos sociales y las acciones para resolver los problemas públicos:

- La gobernanza por gobierno, cuando el gobierno es el actor protagonista y exclusivo ante la debilidad de actores no gubernamentales, o porque estos son contrarios a la búsqueda de beneficios sociales o no son competitivos y no generan mejoras en el proceso de gobernar.
- La gobernanza por autogobierno, la cual se da en contextos de comunidades con reglas religiosas que imponen ciertos órdenes que, eventualmente, llegan a su fin ante transgresiones extraordinarias a grupos de la comunidad o toda la comunidad. En ese contexto, surge una autoridad de gobierno que reestablece los valores y que permite una reinstauración del autogobierno.
- La gobernanza por cogobernanza, que resulta por la relación de interdependencia de los actores gubernamentales y los no gubernamentales, por los recursos que poseen unos y otros. Por tal motivo, se asocian y fijan en conjunto la definición de los problemas a atender, los objetivos y las acciones.

Bajo esa propuesta, observamos que la gobernabilidad es una característica indispensable para cualquier tipo de gobernanza, donde los gobiernos son parte fundamental para entender ese tránsito hacia una nueva forma de gobernar. En un primer momento, parece existir una contradicción, ya que la gobernanza se propone como alternativa ante los retos de la gobernabilidad y consideramos que sin gobernabilidad no hay gobernanza. Suele ser imprecisa la forma en la que ambos términos explican fenómenos y dinámicas de las cuestiones de gobierno. Sin embargo, es tarea de este artículo, revisar cómo en el caso metropolitano el encuentro de ambos términos explica realidades y retos comunes, con diferentes procesos y resultados complementarios. Sostenemos en este trabajo que la gobernabilidad es condición de la gobernanza.

¿Gobernanza sin gobernabilidad?

En el estudio clásico sobre gobernabilidad “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission”, publicado por Samuel Huntington, Michael J. Crozier y Joji Watanuki, como un informe para la Comisión Trilateral¹ en 1975, donde se preveían posibles crisis de los Estados democráticos liberales, dadas las condiciones económicas de la posguerra.

De acuerdo con este reporte, en la década de 1970 ya se presentaban grandes problemas a la gobernabilidad democrática. El informe señalaba que los problemas provenían de las crisis económicas y la falta de autoridad política, con variaciones regionales entre las áreas que conformaban la comisión (Crozier, Huntington y Watanuki, 2024). En ese sentido, identificaban cuatro “disfunciones” democráticas relacionadas con la crisis de gobernabilidad:

1. La deslegitimación de la autoridad, en general, por la búsqueda permanente de los valores democráticos básicos: libertad e igualdad. Eso derivó en una pérdida de confianza en los liderazgos políticos por una superposición del individualismo.
2. La sobrecarga del gobierno, con la expansión de las demandas de los individuos y los grupos, no por un fortalecimiento del Estado sino por la incapacidad de los gobernantes y políticos al no considerar las demandas de grandes grupos de los países.
3. La fragmentación de los partidos políticos y, por tanto, la falta de consenso debido a la desagregación de los intereses de los actores en el proceso

¹ Esta comisión estuvo conformada por las tres áreas del mundo occidental: América del Norte- se consideró Estados Unidos y Canadá- ; Europa Occidental y Japón (Arias, 2011).

político. Ello derivó en una desconexión de intereses colectivos y agenda de gobierno.

4. Dada la disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver las demandas sociales y los problemas económicos, los gobiernos optan por presentar los tratados comerciales internacionales y la diplomacia como grandes éxitos. Esto da como resultado el confrontamiento de grupos locales, industriales, organizaciones laborales, entre otros, con el mercantilismo internacional, donde la competencia se vuelve injusta y sus intereses se ven vulnerados.

A partir de este contexto, la idea de gobernabilidad se ha desarrollado de acuerdo con los contextos específicos. Por ejemplo, en la bibliografía, hay coincidencias sobre la gobernabilidad como un equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta gubernamental legítima y eficaz (Camou, 2001). Para Uvalle (2008), la gobernabilidad no es un Estado deseado, sino un modo de vida, es decir, una expresión de la relación entre gobernantes y gobernados. Para este autor, gobernabilidad es la articulación de actores, poderes, intereses y organizaciones que requieren viabilidad. Dicha viabilidad se expresa en la consecución del bien común.

Los Estados democráticos buscan que dicha articulación sea eficaz y eficiente. Es decir, que se cumpla el equilibrio de demandas y respuestas y con ello la relación gobernantes-gobernados y que el uso de recursos sea racional y adecuado. La falta de racionalidad en el gasto de recursos materiales, de tiempo, humanos, tecnológicos, etc., formuló una serie de cuestionamientos sobre el funcionamiento de los gobiernos, que además no representaban, o representaban mal, los intereses del ciudadano (Aguilar, 2010). Lo que sucedió en las últimas décadas del siglo XX fue que el modelo de Estado adoptado décadas atrás, impidió un equilibrio entre demandas y soluciones y se expresara en mayores desequilibrios territoriales.

Las crisis de gobernabilidad refieren a esa falta de capacidad para resolver los problemas públicos de forma institucional. Es decir, está precedido por problemas de gestión y administración, donde las responsabilidades del gobierno no se cumplen. Para Aguilar (2020), los retos de la gobernabilidad se encuentran en la toma de decisiones y los vicios en las acciones de gobierno- corrupción, gasto excesivo, intereses políticos y personales- pero también fenómenos endógenos, como las deficiencias en las configuraciones institucionales.

Aunque las condiciones para que la gobernabilidad entre en crisis son multifactoriales, dependen en gran medida del contexto del sistema político, el régimen y la construcción histórica de la relación gobernantes/gobernados,

podemos encontrar fallas coincidentes en ese equilibrio. Aguilar (2020), las clasifica de la siguiente forma:

- Fallas institucionales: entre las que destacan la corrupción y la división conflictiva de poderes
- Fallas fiscales: se refiere a una estructura impositiva inequitativa y la asignación ineficiente de recursos
- Fallas administrativas: se trata de una estructura de mando y de trabajo confusa y redundante y la fragmentación intra e intergubernamental
- Fallas políticas: son las relaciones conflictivas del gobierno con la oposición, organizaciones empresariales y civiles y deficiente representatividad por indiferencia respecto a las demandas de los ciudadanos

Dentro de las fallas institucionales, fiscales y administrativas existe un elemento que debe considerarse y que aparece como transversal: la cooperación entre órdenes de gobierno, que se relaciona con la dimensión territorial y metropolitana. Consideramos que las fallas de la gobernabilidad han dificultado consolidar un modelo de gobernanza metropolitana, tanto en objetivos como en procesos que enfrenten retos estructurales, lógicas arraigadas y fallas institucionales que impiden su construcción. A diferencia de los estados, las zonas metropolitanas son muy complejas por sus características territoriales, políticas y administrativas; por lo tanto, consideramos que el término gobernabilidad precede a la gobernanza.

Gobernanza metropolitana: entre los conceptos y los modelos

Las zonas metropolitanas constituyen hoy en día una de las expresiones más importantes y comunes del fenómeno urbano. Las zonas metropolitanas atienden a los principios de conurbación entre unidades político-administrativas, son las ciudades cuyo crecimiento las conforma por varios municipios, alcaldías u otras delimitaciones político-administrativas o territoriales.

Son zonas que desafían las instituciones de gobierno; tanto por su tamaño físico, como por las implicaciones jurídicas, políticas y de coordinación, constituyen un gran reto en materia de gestión y planeación. Desde su reconocimiento jurídico e institucional, hasta los mecanismos e instrumentos que operan actualmente, gobernar las zonas metropolitanas ha requerido esfuerzos institucionales importantes. Bajo el esquema actual, es común escuchar el término gobernanza metropolitana como una forma de referirse a la tarea de gobernar las grandes ciudades, lo cual no es suficiente entendiendo las implicaciones del término

gobernanza y la complejidad de estos territorios.

Si partimos de una cuestión conceptual uniendo los dos términos (Gobernanza-gobernabilidad), podríamos entender que gobernanza metropolitana es una nueva forma de gobernar las zonas metropolitanas donde el gobierno es un actor importante pero no único. Sin embargo, esta definición se queda corta ante lo que realmente implica tanto en el análisis como en la gestión de las zonas metropolitanas.

En este sentido, para Arellano y Rosiles (2023), la gobernanza metropolitana se despliega en redes e instituciones en los diversos territorios en los cuales los gobiernos locales importan. Ellos distinguen dos dimensiones que se vinculan con el despliegue territorial: lo formal y lo informal. La primera hace alusión a las estructuras institucionales, y la segunda a los acuerdos de carácter gubernamental. Lo anterior, permite una comprensión de la relación gobierno-territorio y del modo en que se configuran estructuras metropolitanas para la gestión de los problemas y desafíos en términos de planeación y ordenamiento territorial.

Consideramos que, dentro de las grandes ciudades, la gobernabilidad es un elemento sustancial para la existencia de un nuevo orden urbano, es decir, una gobernanza metropolitana. La producción del espacio desde el Estado se basa en la planeación y la gestión urbana. Es tarea de esta última, la búsqueda de equilibrio entre demandas y soluciones. En ese sentido, el orden urbano es la expresión de la gobernabilidad a través de la producción de la ciudad, bajo una lógica democrática, al menos en el deber ser. En una misma ciudad pueden convivir diferentes órdenes urbanos, como lo reseñan Duahu y Giglia (2009) en “Las reglas del desorden: habitar la metrópoli”, donde se muestra de manera sociológica y antropológica, una visión de los diferentes órdenes urbanos que imperan en la Zona Metropolitana del Valle de México. Es decir, no solo existen diferencias demográficas, físicas y económicas en las metrópolis, también conviven diferentes formas de relación entre gobernantes y gobernados, lo que abre la posibilidad de pensar en diferentes formas que adquiere la gobernanza de las zonas metropolitanas.

Ello no significa que las instituciones gobiernan para toda la ciudad, por lo que requiere una estructura organizada y funcional que permita que los diferentes órdenes de gobierno decidan y actúen sobre la metrópoli. Sobre los enfoques de gobernar las zonas metropolitanas existen diferentes propuestas; por una parte, hay quienes defienden la necesidad de un gobierno metropolitano, que implica una reestructura de la federación, y por otro lado quienes defienden que no es necesario, siempre y cuando existe una coordinación óptima que permita que los gobiernos de todos los órdenes trabajen en conjunto en los problemas de la ciudad. Es decir, persiste el reto de cómo equilibrar demandas y respuestas ante los complejos

problemas que presentan las zonas metropolitanas.

Al respecto, Daniel Pérez (2013) señala que derivado de la estructura institucional en México, el modelo de gobernanza metropolitano es del tipo “sin un gobierno metropolitano” y que oscila entre un enfoque voluntario y promovido. En otras palabras, la gobernanza metropolitana depende en gran medida de la voluntad de los municipios, gobiernos estatales y federales para poder lograr avances en la dirección y gobierno de las zonas metropolitanas.

Para Reyes (2022), la coordinación metropolitana ha sido todo un reto dado que los instrumentos institucionales y jurídicos no han logrado solventar que la voluntad sea el factor donde recae la capacidad de asociación intermunicipal y entre los diferentes órdenes de gobierno:

“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” (Reyes, 2022, pág.42)

Tabla 1

Enfoques y modelos de gobernanza metropolitana

Enfoque de gobernanza	Modelos
Tipo 1. Institucional	<p>1.1 Gobierno unitario: sustituye el gobierno local por un gobierno metropolitano</p> <p>1.2 De dos niveles: conviven órdenes de gobierno metropolitano y local</p>
Tipo 2. Sin gobierno metropolitano	<p>2.1 Voluntario: a través de la colaboración voluntaria de los gobiernos locales</p> <p>2.2 Promovido: a través de leyes que promuevan la coordinación de diferentes órdenes de gobierno.</p>

Fuente: elaboración propia con información de Pérez (2006)

Cabe resaltar que los modelos de gobernanza metropolitana, que se explican en la tabla 1, no especifican vías para la participación de actores no gubernamentales, que resulta primordial para la gobernanza. Sin embargo, dan cuenta de la orientación teórica de la gobernanza metropolitana, la cual en diversos espacios se enfoca en la importancia de la gobernabilidad de las ciudades. Se considera primero la capacidad de coordinación de todas las instituciones que atienden los problemas de la ciudad y hacer frente a las fallas de la gobernabilidad como problemas claves de la gobernanza metropolitana.

Para llegar a un modelo promovido, han concurrido diferentes etapas históricas, políticas, jurídicas e institucionales. En el caso del Valle de México, en la última década del siglo pasado, se implementaron diferentes mecanismos para planear y gestionar la gran ciudad. El problema, sin embargo, es que dependen de la voluntad y el momento político para funcionar. Algunas partes de la estructura institucional aún persisten, a pesar de un contexto político cambiante. Persisten retos sobre la falta de coordinación municipal y una delegación de responsabilidades mejor organizada en los diferentes órdenes de gobierno. La persistencia de fallas políticas, institucionales y administrativas en la gobernabilidad han sido retos importantes en la construcción de una gobernanza para el Valle de México.

El Valle de México: un recorrido histórico de sus instrumentos y mecanismos metropolitanos

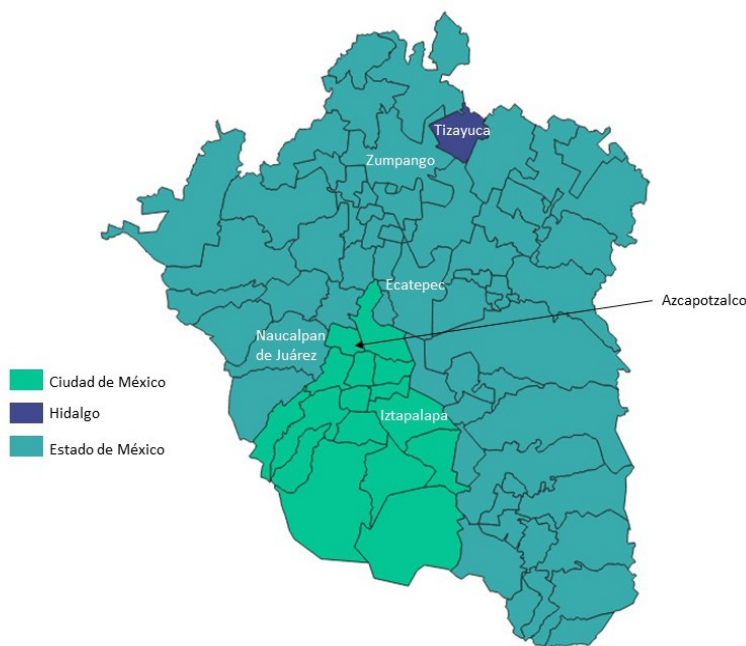
El fenómeno metropolitano comenzó su crecimiento en México desde la segunda mitad del siglo XX, acompañado de un conjunto de problemas y demandas para las instituciones de gobierno. La coordinación emergió como un reto ante una configuración territorial y una delimitación administrativa rígida. Tal como reconocieron en 2004 las instituciones mexicanas:

“La falta de acuerdos en la atención de los problemas de las metrópolis, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las metrópolis, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado del entorno ambiental” (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004, p.9)

De acuerdo con las autoridades mexicanas en la materia, existían hasta 2023, 74 Zonas Metropolitanas en México, y son estas ciudades las que concentran la mayor población del país (CONAPO, INEGI & SEDATU, 2018)². La más grande, tanto en población como en territorio físico, es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que estaba conformada por 59 municipios del Estado de México, 16 alcaldías de la Ciudad de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo, con un territorio de 7,886 hectáreas (SEDATU, CONAPO & INEGI, 2018). De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la ZMVM tiene una población de 21.8 millones de habitantes. Por su extensión física, que engloba a tantas unidades político-administrativas -municipios y alcaldías- y por el tamaño poblacional, que implica enormes retos en materia de coordinación y negociación entre diversos actores de la gestión metropolitana.

Figura 1.

Zona Metropolitana del Valle de México con división política por alcaldías y municipios.



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Urbano Nacional (SUN, 2018).

² Cabe resaltar que esta delimitación fue actualizada en octubre de 2023 cuando se presentó un nuevo documento por SEDATU, INEGI y CONAPO. En esta delimitación existieron cambios en la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

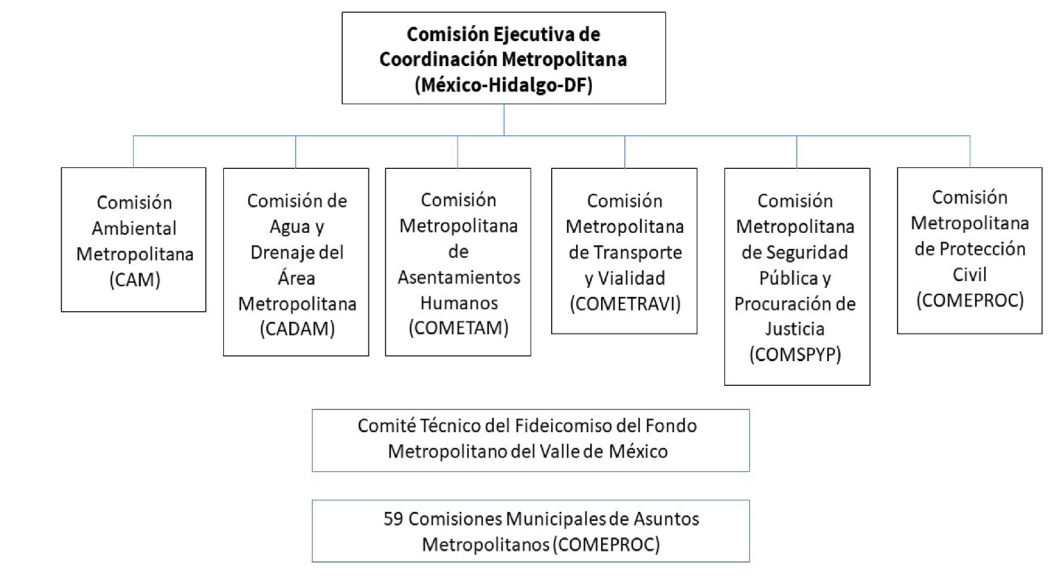
De la conurbación a las comisiones

El reconocimiento de la conurbación tiene antecedente en 1976, cuando se publicó el Decreto de Conurbación de la zona centro del país (DOF, 1976). Tal acción fue una respuesta a la dinámica que mostraba el crecimiento y contigüidad en el área urbana del entonces Distrito Federal, Morelos y el Estado de México, entidades federativas de México, tal como lo describen en su trabajo Esquivel, Flores y Ponce (2007). Su reconocimiento se da en el contexto de la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la principal ley en materia urbana de México, que se ha expedido en otras dos ocasiones con reformas importantes hasta nuestros días.

En ese sentido, la década de 1970 se enmarcan esfuerzos institucionales que se centraron en atender el fenómeno metropolitano con reconocimiento de retos en materia de gestión y planeación. En contraste, la atención de la conurbación de la Ciudad de México con el Estado de México no atendió de inmediato los problemas, y este avance legislativo no generó instrumentos y mecanismos sólidos para el desarrollo de una zona metropolitana ordenada. La creación de dichos instrumentos y mecanismos llegó hasta la década de 1990, cuando el crecimiento de la zona metropolitana ya era un fenómeno inevitable y ya se vivía lo metropolitano, es decir, se percibían con mayor intensidad los problemas en materia de movilidad, vivienda, seguridad, sustentabilidad, entre otros.

En la última década del siglo XX, se crea un esquema de comisiones sectoriales que pretendía generar mayor coordinación y capacidad de gestión orientada a la construcción de una gobernanza metropolitana. Dichas comisiones han sido fundamentales, aunque insuficientes, para definir el rumbo de la zona metropolitana. Otro elemento a considerar es la derogación de la anterior ley y promulgación de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, donde se estableció la necesidad de crear mecanismos para la coordinación de las entidades federativas conurbadas que formaban las zonas metropolitanas (LGAH, 1993).

Figura 2.
Esquema de Comisiones Metropolitanas en el Valle de México.



Fuente: Camacho (2018).

Las comisiones fueron clave en la planeación para el ordenamiento metropolitano, especialmente para la creación y operación de los Programas de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), tanto en 1999 como su actualización de 2012. Adicionalmente, estas instancias sirvieron como base para la operatividad del instrumento de financiamiento más importante para el la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el Fideicomiso del Fondo Metropolitano, pues, tal como lo describe Camacho (2018), permitió cierto orden institucional.

El Fideicomiso del Fondo Metropolitano, fue una partida presupuestal que existió entre 2007 y 2020, cuya finalidad era financiar proyectos para el desarrollo urbano y metropolitano, dotando de recursos a municipios y alcaldías (DOF, 2008). Se esperaba que, al otorgar recursos, los gobiernos locales tendrían incentivos para trabajar en conjunto por la zona metropolitana. Sin embargo, desapareció en 2020 con un decreto presidencial, que buscó reducir el “mal uso” de los recursos públicos (DOF 2020).

Entre 1993 y 2013, los instrumentos y mecanismos para planear y gestionar al Valle de México respondieron a diferentes etapas históricas y políticas. En la década de 1990, el impulso a las comisiones metropolitanas fortalecía el poder de los gobiernos estatales y en 2006 la aparición del Fideicomiso Metropolitano trataba de promover una mayor participación de los gobiernos locales en proyectos de impacto metropolitano. No obstante, esos esfuerzos no fueron suficientes para avanzar hacia el camino de la gobernanza plena.

Así, en 2012, 5 años después de la aparición de las reglas de operación del Fideicomiso Metropolitano, se actualizó el POZMVM y en él se reconoció como un problema importante el voluntarismo, fenómeno que afectaba el funcionamiento de los instrumentos de planeación y los mecanismos de coordinación metropolitana. Tal es el caso de la fragmentación entre gobiernos locales que enfrentó el Fondo Metropolitano, pues los recursos no siempre se destinaron a la solución de problemas públicos metropolitanos de manera integral. Sobre este caso, Julián Ospina (2020) realizó un detallado estudio sobre el uso del fideicomiso metropolitano desde su aparición hasta 2016 en el Valle de México, resultando en que no se logró una mayor cohesión entre los gobiernos municipales:

“Sin duda alguna, en la ZMVM existe una falta de visión integral de la metrópoli, en cuanto a la forma como se ejecutan los recursos, pues en el caso de los resultados hallados, al momento de analizar el proceso presupuestario y la conformación de clústers, es más que notorio que los problemas existentes dentro de la metrópolis, muy seguramente, son abordados de forma independiente por los Municipios y Delegaciones y no, como una sola entidad socio – económica, socio – territorial y socio – espacial” (Ospina, 2020, pág. 141)

Los límites no previstos del Fideicomiso eran las fallas políticas que describe Aguilar (2020), a partir de la resistencia o confrontación con otros actores de partidos políticos de oposición. Y aunque la coordinación sea promovida, si no hay una colaboración basada en los factores políticos, se dificulta dicha colaboración, es decir, la existencia un trabajo conjunto que integre la iniciativa desde los actores en favor de la metrópoli.

Por ejemplo, en un estudio realizado por integrantes Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (MPPM) de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, sobre un proyecto de ciclovía metropolitana se muestra como la colaboración desde los actores es una de las formas en las que el voluntarismo se expresa. De acuerdo con lo presentado por el reporte de investigación, la buena colaboración de la presidenta municipal de Naucalpan de Juárez- municipio del Estado de México- y el alcalde de Azcapotzalco-alcaldía de la Ciudad de México- fijaron las bases para una coordinación que acompañó el proceso de planeación y

gestión de los recursos. En el estudio se detalla, además, que la voluntad y el impulso al proyecto se dio en un contexto donde ambos gobiernos locales eran gobernados por un mismo partido político (Díaz & Pérez, 2021).

En contraste, Rosiles (2020), argumenta que, en relación con el Fondo Metropolitano, se observó la inexistencia de un proyecto de planeación integral, en los aspectos de ejercicio de los recursos, distribución territorial y la clasificación por tipo de obras. La falta de articulación de los diferentes proyectos financiados por el fideicomiso no resultó en mejoras para quienes padecen los grandes problemas metropolitanos. Ello, a pesar de la centralización del recurso por parte del gobierno federal, que no incentivó una mejor coordinación para lograr el objetivo primordial del financiamiento: promover una mayor participación de los gobiernos locales en proyectos metropolitanos.

En el caso de la ciclo vía, el voluntarismo y una coordinación promovida a través de los instrumentos y mecanismos metropolitanos resultaron en un proyecto que, de haberse consolidado, hubiera demostrado la importancia de la coincidencia partidista en la colaboración y coordinación. No obstante, el proyecto sería financiado con el Fondo Metropolitano, que desapareció en 2020, quedando dicho proyecto inconcluso. Aunado a ello, debido al proceso electoral local, tanto la alcaldía como el municipio tuvieron cambios de partido en el poder, lo que complicó aún más la continuidad del proyecto.

Otro problema de la estructura institucional de comisiones es que el trabajo no es permanente en muchas de ellas. Y aunque se han logrado implementar políticas de movilidad, como diferentes obras en el metro de la ciudad, o de vigilancia ambiental, como las diferentes declaraciones de contingencia ambiental por mala calidad del aire, ellas contaban con fallas administrativas y políticas, esto no significa que existía un trabajo periódico y permanente de todas las comisiones, tal como se declaró en la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano, órgano de coordinación y colaboración instaurado desde 2016. Y aunque esa es la característica primordial del modelo “sin gobierno metropolitano”, también ha sido un reto que los proyectos se conviertan en acciones efectivas.

Por tanto, persisten fallas institucionales y administrativas. Ante tal panorama, la gobernabilidad de las zonas metropolitanas era endeble, insuficiente en las estructuras institucional, inconstante en cuanto a la colaboración que depende de los actores en el poder y con incompatibilidades entre órdenes de gobierno y entre los diferentes municipios y alcaldías, que configuran el Valle de México.

Una nueva etapa: la gobernanza en el Valle de México

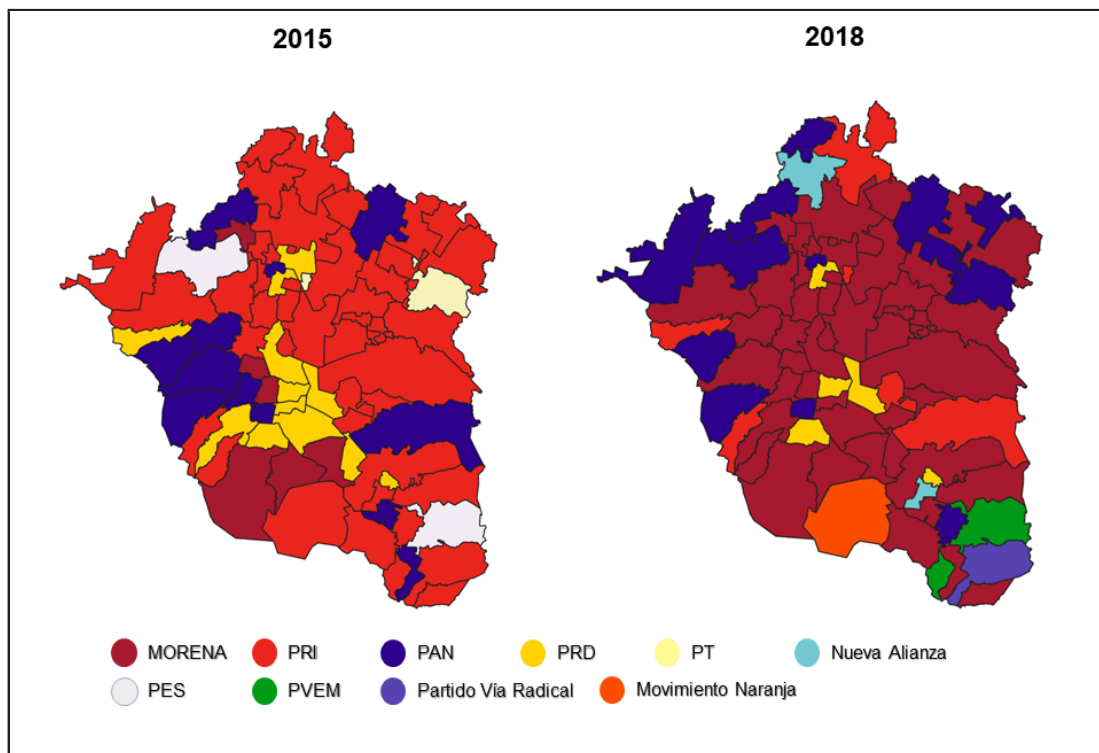
La estructura de comisiones, si bien no ha dejado de operar, lo ha hecho con cambios tanto institucionalmente como en materia de colaboración entre los actores. Estos cambios se dieron por varias razones, entre las que destacamos la entrada en vigor del nuevo sistema de planeación urbana que se instruye desde 2016, con la publicación de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la desaparición del Fondo Metropolitano en 2021. Anteriormente, en 2013, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que fue un parteaguas en la gobernanza metropolitana del Valle de México, ya que impulso cambios institucionales.

Con la LGAHOTDU aparecieron términos importantes como el “Derecho a la Ciudad” -artículo 4º- o la Gobernanza Metropolitana -artículo 36º-. En este artículo, se promueven “los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (LGAHOTDU, 2016). Es decir, concuerdan en que los elementos básicos de la gobernanza son la gobernabilidad y la participación de los actores no gubernamentales. Dichos términos son importantes para la configuración de las ideas, que pueden extender el orden institucional al terreno simbólico y compartido entre los funcionarios y actores metropolitanos, para avanzar en la construcción de una visión compartida para la acción en el territorio metropolitano, esto es un proyecto metropolitano.

En el tema político, la colaboración también avanzó de manera importante. Además del triunfo del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en las elecciones para presidente de la República en 2018, el Gobierno de la Ciudad de México y diferentes municipios y alcaldías de la Ciudad de México fueron gobernados por ese mismo partido. Los Gobiernos del Estado de Hidalgo y el Estado de México eran gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ante ello, mejoró la colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno y entre gobiernos locales en el Valle de México.

Figura 3

Configuración partidista de los gobiernos locales entre 2015 y 2018.



Fuente: Reyes (2022)³

Con el impulso de la colaboración entre actores y bajo el nuevo marco institucional, en 2019 se publicó una agenda metropolitana que buscaba ordenar las acciones de las comisiones y establecer temas en los que debían intervenir. Este paso ha sido significativo en tanto se trata de un proceso que buscó definir los grandes temas y problemas metropolitanos a partir de su discusión pública (Agenda Metropolitana, 2019). Además de tocar temas sectoriales, como movilidad, agua, protección civil y seguridad pública, la agenda contenía dos grandes temas: por una parte, el impulso a una propuesta de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el seguimiento al trabajo coordinado para la creación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía.

Esta agenda fue parte de los trabajos del Consejo de Desarrollo Metropolitano

³ En la señalética "Movimiento Naranja" hace referencia al Partido Movimiento Ciudadano, solo que al estar referenciado del texto de Reyes (2022), en donde aparece así, se considera importante con ese nombre.

del Valle de México, mecanismo reconocido en el artículo 36 de la LGAHOTDU, donde explican que estos están formados por representantes de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil y colegios de profesionales, instituciones académicas y expertos y que “promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas” (LGAHOTDU, 2016).

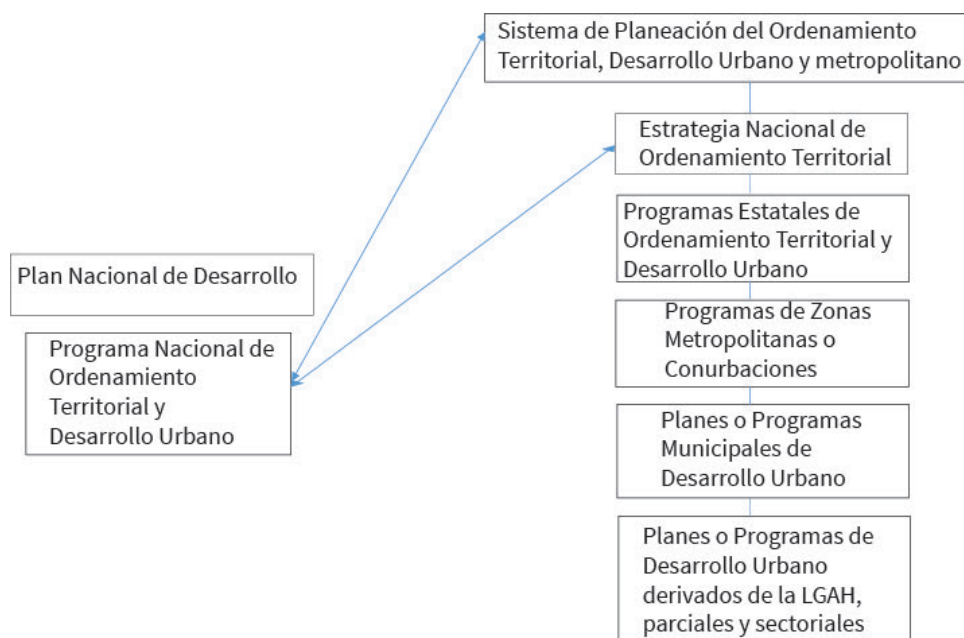
Su instalación en 2018, marcó una pauta, pues de acuerdo a una nota de la página de noticias locales “Diálogos con la Sociedad Naucalpan” en Facebook, Enrique Jacob, Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México en ese momento, mencionó que la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano permitiría “una eficaz gobernanza metropolitana y a su vez establecer los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio, que aseguren acciones entre los órdenes de gobierno y la participación de la sociedad” (Diálogos Con La Sociedad - Naucalpan Méx., 2018).

Por su parte, la estructuración (aún imperante) del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (SNOTDUM) marca distancias importantes entre el plan nacional de desarrollo urbano, el sistema de ordenamiento territorial y los planes y programas parciales y sectoriales, y deja de lado estas perspectivas que pueden ser centrales y permiten avanzar una visión mucho más territorial de los problemas metropolitanos que implica “la participación de los ciudadanos excluidos de las estructuras de la toma de decisiones” como lo ha señalado atinadamente Coulomb (2013).

El sistema de planeación y ordenamiento territorial tiene una lógica de coordinación vertical de acuerdo con nuestro análisis, y complejiza aún más la gobernabilidad metropolitana (LGAHOTDU, 2016). Aun así, es rescatable que se trate de ordenar en una estructura de lógicas gerenciales el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, y que busque la creación de instrumentos que permitan sumar en la planeación de las ciudades. Y con ello sentar las bases de nuevas relaciones entre actores como principio de una gobernanza metropolitana.

Figura 4.

Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial. Desarrollo Urbano y Metropolitano



Fuente: Reyes (2022).

No obstante, ello no ha derivado en un nuevo Programa de Desarrollo u Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México. Para esta ciudad, consideramos que la reestructura institucional que atiende las cuestiones urbanas y metropolitanas en México tienen como mayor logro el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, el cual impulsó el PTOZNVN, el cual se publicó en 2021. En el caso de la Ley de Desarrollo Metropolitano, no se ha logrado su aprobación en los congresos locales, y bajo la reconfiguración de las mismas en 2021 y los cambios en los gobiernos del Estado de México e Hidalgo, consideramos compleja su aprobación.

A pesar de los avances institucionales, esto no ha significado un fortalecimiento pleno de la cuestión metropolitana en el Valle de México, ni mucho menos la

consolidación de la gobernanza metropolitana. Si bien, son bases que vislumbran una futura estructura coherente y orientada al fortalecimiento de los principios urbanos y el desarrollo metropolitano, aún se encuentran retos sumamente complejos. En ese sentido, han sido insuficientes para la atención integral de demandas de los problemas urbanos y metropolitanos de la ZMVM, porque no existen aún mecanismos de participación de problemas metropolitanos. Tampoco el desarrollo de las ideas que permitan que los imaginarios metropolitanos echen raíces, por ejemplo, del llamado “derecho a la ciudad” que podría orientar una serie de acciones tendientes a la resolución de los principales problemas públicos y la reducción de las desigualdades sociales y económicas en los territorios metropolitanos.

Consideramos, que la desaparición del Fondo Metropolitano del Valle de México conllevó una centralización financiera, administrativa y política en relación con las zonas metropolitanas. Debido a que los recursos ahora se distribuyen desde el gobierno federal, los municipios dependen de la aceptación de proyectos en diferentes programas, como las distintas modalidades del Programa de Mejoramiento Urbano, como Mi México Late (Gobierno de México, 2024), o de recursos provenientes de los gobiernos de los estados.

Finalmente, la gobernabilidad, en tanto eficacia y eficiencia, se expresan en la acción coordinada institucional para el manejo de las zonas metropolitanas, aunque no así en el equilibrio entre demandas y respuestas a partir de las capacidades gubernamentales. Como se verá más adelante, las instituciones encuentran sus límites en la “realidad” de la estructura político-administrativa que impera en el país, el federalismo y la prevalencia de arreglos no institucionales. El énfasis necesario es la ausencia del factor democrático, de la participación ciudadana y de los actores no gubernamentales como elementos constructores de la gobernanza metropolitana y la expansión de los imaginarios asociados a dicho término.

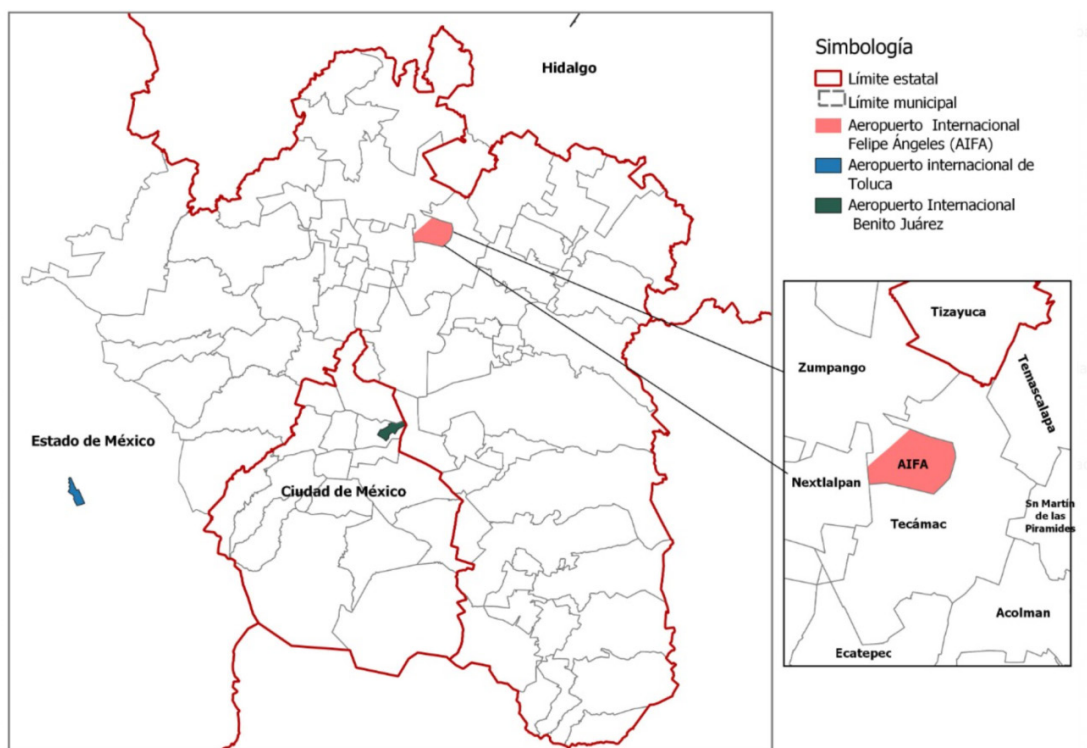
El caso del AIFA ¿federalismo vs metropolitano?

El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), obra insignia del gobierno federal (2018-2024) no es ajeno a las lógicas neoliberales de los megaproyectos y abona en las dinámicas e inercias institucionales que han permeado los avatares del desarrollo metropolitano y la expansión de la metrópoli. Precisamente, para Rivera & Velázquez (2021) el proyecto se enmarca en una decisión política, no necesariamente institucional, centralismo de recursos -humanos, políticos,

financieros y/o administrativos- y el uso de las instituciones como vías de legitimación de un proyecto que ha sido polémico desde su origen, dejando de lado un proceso de planeación urbana integral.

Figura 5

Ubicación del AIFA



Fuente: elaboración propia.

En el proceso de planeación, se desarrolló el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNV), que también se incluye como un objetivo de la agenda metropolitana. Este instrumento de planeación refleja la apuesta del gobierno federal, acompañado por los gobiernos locales de la Zona Norte del Valle de México, a saber: Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tizayuca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango, desde luego los gobiernos estatales de Hidalgo y del Estado de México, y la participación de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (SEDATU, 2021).

En primera instancia, el documento parece un esfuerzo interesante de planeación regional y una resignificación del papel de los gobiernos locales. La cuestión se presenta en el análisis contextual.

Primero, algunas consideraciones en este sentido:

- El punto clave del PTOZNVN es el AIFA. Es un proyecto central del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), presidente de la república. Ello supuso un interés de los actores políticos con mayor poder en el país. Por supuesto, conlleva también un nuevo contexto político reflejado en las lógicas y los actores que guían las instituciones y que se presenta como una obra insignia del sexenio (SEDATU, 2021).
- El PTOZNVN fue elaborado en menos de 3 años. Lo que supone un gran esfuerzo institucional y el uso de diferentes recursos humanos, institucionales y administrativos. Para tener un parámetro de lo mencionado, el POZMVM no se ha actualizado desde 2012, y previo a ello, pasó más de una década para que se actualizara. Ello supone que este programa de ordenamiento fue realizado con ingentes recursos de todo tipo. Contrario a la poca eficacia de otros instrumentos y mecanismos como la falta de seguimiento de la Agenda Metropolitana o la inconsistencia del Consejo de Desarrollo Metropolitano que presentamos anteriormente.
- Consideramos que el proyecto responde a una estrategia política enmarcada por la llegada de un nuevo partido al poder, con actores identificados con los nuevos discursos y prácticas que se abanderan con la llamada “Cuarta Transformación” (4T) así como nuevas narrativas orientadas al desarrollo.
- El proyecto no consideró la dinámica general de la metrópoli y, si no se refuerza la planeación integral, puede contribuir a la fragmentación territorial, como lo describimos en el apartado anterior.
- Asimismo, la integración de un nuevo actor, el ejército, en la planeación de lo urbano y la infraestructura, entre otros aspectos. Esto es, la presencia militar en la zona y los procesos de militarización que se han señalado en el ámbito metropolitano exceden los propósitos de este trabajo. Sin embargo, es elemento a considerar.

¿Cómo se relacionan las fallas de gobernabilidad con la gobernanza metropolitana en el Proyecto del AIFA? Este cuestionamiento y el que cierra el apartado anterior tienen reflexiones encaminadas a un mismo horizonte: el centralismo. El territorio y su organización político-administrativa han sido clave en el desarrollo de las zonas metropolitanas, pues la conurbación requiere de una coordinación y colaboración entre diferentes gobiernos locales y los órdenes de gobierno, lo que se conoce una gobernanza en red, que promueva la colaboración y coordinación horizontal. Ante ello, el federalismo y el voluntarismo han jugado un papel clave en el desarrollo de las zonas metropolitanas tanto en los avances,

como en los mecanismos e instrumentos creados, como en los desafíos que han enfrentado y que tienen sus propias lógicas de desarrollo.

La desaparición del Fondo Metropolitano en 2020 y la incorporación de los recursos a las instituciones del gobierno federal ya daban un aviso del gran reto que sería para los gobiernos locales trabajar de manera autónoma. Sin embargo, la centralización financiera, y política, afectó particularmente a las zonas metropolitanas y se ha traducido en muchas otras (in)acciones que permean en el Valle de México.

Al respecto, se plantean algunos aspectos del proyecto: es de llamar la atención que una obra de tal magnitud con efectos en la organización y dinámica territorial, se construyó en tiempo *récord*. En contraste con la atención de los temas y problemas que plantea la agenda metropolitana, por ejemplo, en materia de movilidad y/o seguridad pública que siguen sin resolverse. De manera que, su implementación en el territorio del Valle de México, supone el papel del gobierno de orden federal como un actor clave de la coordinación metropolitana.

Tanto el PTOZNVN como el AIFA son evidencia de un desarrollo territorial que se orienta a la fragmentación de una zona norte muy compleja y diversa, que enfrenta lógicas locales, metropolitanas y federales, en términos de voluntad selectiva del poder político, los recursos -administrativos y financieros- y una apresurada planeación. El gobierno federal como instancia jerárquica del federalismo incidió en el territorio sin tener en cuenta todas las necesidades y problemáticas que ahí existen y que se derivan de un esfuerzo metropolitano plasmado en la agenda. Consideramos que este documento debería apoyar la atención y solución de los problemas públicos metropolitanos, donde se estableció como eje rector la gobernanza. Sin embargo, identificamos algunas tendencias adversas:

La primera de ellas es la centralización. A pesar de que el PTOZNVN se presentó como un ejercicio de plena coordinación entre municipios, su elaboración consideró prioritariamente la apuesta federal a través de la SEDATU y la incorporación de la SEDENA, lo que deja de lado las especificidades de cada uno de los territorios que integran esa zona norte. Por ejemplo, en materia de infraestructura urbana que ordenara la Zona Norte del Valle de México (ZNVN) les corresponde a los municipios hacer las obras complementarias con el mismo presupuesto. Aunque se logró avanzar en el aeropuerto, las nuevas necesidades de infraestructura se suman a las problemáticas ya existentes, lo que excede las capacidades de los gobiernos locales. De acuerdo con Rivero & Velázquez (2021):

"Los cambios en la planeación urbana del Estado de México, la formación del PTOZNVN y los subsecuentes ajustes a los planes municipales de desarrollo urbano en la zona norte del Valle de México, condensan el resultado de un viejo debate político de más de veinte años que generó múltiples rupturas entre las élites, encono social, movimientos sociales, represiones y polarización en la sociedad mexicana. En ese entorno, la planeación urbana quedó relegada a un segundo plano, cuyo papel es justificar técnicamente decisiones verticales del poder en turno" (pág. 77).

El viejo debate sobre el "centralismo" del federalismo mexicano, se ha expresado en las decisiones de poder, que han marcado de manera importante al Valle de México y en esta ocasión, parecen ser contrarias al modelo de gobernanza. El AIFA ha representado para los gobiernos locales nuevos problemas públicos que, con el nuevo entorno institucional para las zonas metropolitanas, dependen en gran parte del gobierno federal, y las lógicas político-electorales (y no institucionales) van penetrando la realidad urbana del Valle de México, por lo tanto, se renueva este viejo debate.

Conclusiones

En este trabajo discutimos la relación entre gobernabilidad y gobernanza, considerando que la primera es condición de la segunda, toda vez que la gobernabilidad enfrenta varios fallos que no permiten que la gobernanza eche raíz. Asimismo, presentamos un recorrido institucional sobre el modo en que ha evolucionado en cuanto a instrumentos y mecanismos, sin que ello signifique una gobernabilidad plena. Consideramos que la persistencia de la gobernanza metropolitana como un término discursivo se tiene que contrastar con la realidad institucional y los resultados que se han obtenido sobre las problemáticas del Valle de México. Contrario a las tendencias institucionales, si bien han abonado a la coordinación y a la atención de los problemas metropolitanos, hace falta un proyecto y un imaginario metropolitano que fortalezca la identidad y el sentido de pertenencia de los actores involucrados en los proyectos metropolitanos.

El federalismo pleno no se ha consolidado debido a los desequilibrios de poder e instancias de contrapeso. Dicha tendencia se expresa en el proyecto de AIFA que, frente a una gobernabilidad construida desde una coordinación de gobiernos locales y los demás órdenes de gobierno, destaca las prioridades federales sobre los ámbitos locales.

Se renueva el debate dadas las implicaciones del proyecto sobre la naturaleza del federalismo y su implicación en la gobernanza metropolita. Asimismo, queda

pendiente conocer el papel que juegan el ejército y los organismos internacionales, públicos y privados, en el modelo de gobernanza en la planeación del Norte del Valle de México, así como los impactos socioambientales metropolitanos y regionales derivados del proyecto aeroportuario.

Finalmente, el problema que se describe es cómo la gobernanza metropolitana es un objetivo y un camino complejo dadas las persistentes fallas en la gobernabilidad. Al respecto, formulamos las siguientes preguntas para futuras investigaciones y reflexiones: ¿Cómo aspirar a gobernar mejor las zonas metropolitanas si la estructura institucional, las responsabilidades administrativas y la distribución de recursos no es eficiente, eficaz, descentralizada y, en general, racional? ¿Cómo hacer frente a la supremacía de un orden de gobierno sobre otros? ¿Cómo mejorar la coordinación, la cooperación y la colaboración entre instituciones -gobernabilidad- para fomentar una nueva forma de gobernar las zonas metropolitanas? ¿Y cómo un esquema de gobernanza puede avanzar hacia un equilibrio entre demandas y respuestas a los problemas complejos que enfrentan las metrópolis actualmente? ¿Es posible desde la gobernanza metropolitana modificar o incidir en el federalismo existente?

Referencias

- Agenda Metropolitana 2019 (2022). *Agenda Metropolitana* (16 de octubre de 2021). Recuperada de <https://metropolitanos.cdmx.gob.mx/storage/app/media/AGENDA%20METROPOLITANA.pdf>
- Aguilar, L. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México, México: INE
- Aguilar, L. (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arellano, A. & Rosiles, J. (2023). Introducción. En A. Arellano & J. Rosiles, *La era de las metrópolis. Gobierno y políticas metropolitanas en México. Tomo I*. (págs. 9- 27). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias, M. F. (2011). Trilateralismo y política norteamericana en la década del 80: el caso de la administración reagan. *Estudios Internacionales*, 19(75). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1986.15697>
- 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 (Comp.), *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.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés.
- CONAPO (2018). *Sistema Urbano Nacional*. Revisado en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- CONAPO, INEGI & SEDATU (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015*. Revisado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf
- CONAPO, SEDESOL & INEGI (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*. Revisado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048.pdf
- 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
- Crozier, M. Huntington, S & Watanuki, J. (2024) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*, Revisado en: <https://revistas.>

- um.es/sh/article/view/165241
- Diálogos Con La Sociedad - Naucalpan Méx. (24 de agosto de 2018). *Instalan en La FES Acatlán el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México*. [Página de Facebook], Revisado en: <https://www.facebook.com/dialogosconlasociedadenterateradio/photos/a.130705090888435/235917920367151/?type=3>
- Díaz, J. y Pérez, R. (2021). Planeación de infraestructura ciclista en la zona de influencia de la UAM Azcapotzalco. *El caso de la ciclo vía metropolitana*. Reporte de Investigación. UAM Azcapotzalco- MPPM. https://sociologiaurbana.azc.uam.mx/wpcontent/uploads/2021/04/Infraestructura_ciclista_MPPM2020.pdf
- DOF (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 149 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 (2 de abril de 2020). DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. Revisado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0
- DOF (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 (2020). DECRETO por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos.
- 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
- Duahu, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.
- 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>
- INEGI (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Revisado en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos
- Lamy, B. (2006). Sociología urbana o sociología de lo urbano. *Estudios demográficos urbanos* 21(1), 211-225. Recuperado el 2 de julio del 2023 de: <https://shorturl.at/afzOY>
- LGAH (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_orig_21jul93_ima.pdf
- LGAHOTDU (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codi-

- go=4845406&fecha=26/05/1976
- 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.
- Pérez, D. (2013). *Estructuración urbana, gobierno y gobernanza en las zonas metropolitanas de México* (Tesis de doctorado). Facultad de Arquitectura-UNAM.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX. (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Recuperado de: <http://centro.paot.org.mx/index.php/porinstituciones/organismos-del-df/41-gdf/1856-programa-de-ordenaci%C3%B3n-de-la-zona-metropolitana-del-valle-de-m%C3%A9xico#:~:text=Descripci%C3%B3n,elementos%20que%20constituyen%20esta%20metr%C3%B3poli>
- Reyes, I. I. (2022). *La formación de agenda metropolitana del Valle de México: un análisis desde la gobernanza*. Tesis de Maestría no publicada. UAM.
- Rivero, M & Velázquez, M. (2021). Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación. *Revista Especialidades*, 02 (11), 66-81
- Rivero, M. & Velázquez, M. A. (2021). Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles: lo político y la planeación. *Revista Espacialidades*, 11 (2), 66-81. Recuperado el día 19 de noviembre del 2022 de http://espacialidades.cua.uam.mx/vol/11/2021/02/04_Rivero.pdf
- Rosiles, J. (2020). Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México. *Revista Estudios de Políticas Públicas*. 6(1), 108-132. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2020.57805>
- SEDATU (2021). Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-territorial-operativo-de-la-zona-norte-del-valle-de-mexico-con-enfasis-en-el-proyecto-aeroportuario-de-santa-lucia?idiom=es>
- SUN (2018) *Sistema Urbano Nacional 2018*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- Uvalle, R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, L (203) 97-116. Revisado en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/41995/38119>
- Vicher, D. (2014). *El Laberinto de "gobernance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.