

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

# Aspectos de gobernanza territorial para los municipios de la Zona Norte del Valle de México

 **Melesio Rivero Hernández**

Centro Universitario Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, México, mriveroh@uaemex.mx

 **María de los Ángeles Velázquez Martínez**

Centro Universitario Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, México, vema640828@hotmail.com

 **Mayra Patricia Pérez Román**

Centro Universitario Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, México, mpperezr@uaemex.mx

**Recepción:** 08 de abril, 2022

**Aceptación:** 21 de agosto, 2023

**Doi:** <https://doi.org/10.36677/qret.v26i1.18305>

**Resumen:** El objetivo de la investigación es analizar las condiciones institucionales prevalecientes en los municipios de la Zona Norte del Valle de México, colindantes con el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, con el propósito de identificar los componentes de gobernanza que pueden instrumentarse para lograr una mejor gestión de sus territorios. La metodología parte de un enfoque deductivo, tomando como conceptos centrales la gobernanza y la gobernanza territorial, de la cual se desprendieron los componentes que indican los retos y oportunidades de los municipios. Entre los principales resultados se observó un importante rezago en la gobernanza a pesar de que el marco institucional es propicio para el efecto; ello se refleja en una gestión territorial deficitaria. Como conclusión se argumenta que existen claros nichos de oportunidad que deben ser atendidos; es decir, existe la necesidad de contar con gobiernos más abiertos al escrutinio público y a la construcción de formas de cogestión en red con la participación de agentes privados y sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas territoriales.

**Palabras clave:** gobernanza, municipios, planeación, territorio, gestión.



RESEARCH SCIENTIFIC ARTICLES

# Territorial governance aspects for the municipalities of the north zone of the Valley of Mexico

 **Melesio Rivero Hernández**

Centro Universitario Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, México, mriveroh@uaemex.mx

 **María de los Ángeles Velázquez Martínez**

Centro Universitario Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, México, vema640828@hotmail.com

 **Mayra Patricia Pérez Román**

Centro Universitario Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, México, mpperezr@uaemex.mx

Doi: <https://doi.org/10.36677/qret.v26i1.18305>

**Abstract:** This paper leads to analyzing the prevailing institutional conditions in the municipalities of the Northern Zone of the Valley of Mexico, adjacent to the Felipe Angeles International Airport, identifying the governance components that can be implemented to achieve better management of their territories. The methodology follows a deductive approach based on governance and territorial governance, from which components indicate the challenges and opportunities that municipalities have in this area. Among the main results, there is a significant lag in governance even though institutional framework is conducive to the effect; this is reflected in a deficit in territorial management. As main conclusions, it is argued that there are specific niches of opportunity that must be addressed; that is, there is a need to have governments more open to public scrutiny and to the construction of forms of co-management in network with the participation of private and social agents in the design, implementation, and evaluation of territorial public policies.

**Keywords:** governance, municipalities, planning, territory, management.

## Introducción

El Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles se considera una externalidad territorial en la Zona Norte del Valle de México (ZNVN) que generó transformaciones espaciales, ambientales, sociales, políticas y económicas. En ese sentido, la pregunta que orientó esta investigación fue ¿cuáles son las condiciones institucionales prevaletentes en los municipios de la Zona Norte del Valle de México que pueden propiciar una mejor gestión de sus territorios considerando la gobernanza como pilar fundamental?

Para dar respuesta, el trabajo se estructuró bajo una lógica deductiva. Como primer paso se llevó a cabo la revisión de la literatura científica que permitió dar contenido al concepto *gobernanza territorial*. A partir de ahí, se desprendieron las variables e indicadores útiles en la identificación de los retos y oportunidades que en dicha materia tienen los municipios integrados al estudio.

El segundo paso fue analizar el marco legal prevaletente en términos urbanos. La revisión se direccionó en torno a los aspectos de gobernanza que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTYDU) establece para los tres órdenes de gobierno; ello permitió determinar el potencial que el marco normativo prevé para los municipios mexicanos. A la par se llevó a cabo un análisis de los ordenamientos urbanos establecidos en el Estado de México, particularmente el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y Municipios (GEM, 2021a).

De igual forma, se hizo la revisión puntual del sistema de planeación urbana aplicable a la zona de estudio. Por tal motivo, se analizaron el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, así como el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, instrumento de planeación regional surgido en el contexto de la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.

De manera complementaria, se revisó el estado de cosas que guardan el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (Estado de México) y los planes de desarrollo urbano de los ocho municipios que conforman la ZNVN (Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Tizayuca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán y Zumpango). Fundamentalmente, el análisis se focalizó en identificar los aspectos en materia de gobernanza territorial dentro dichos planes, y en establecer las áreas de oportunidad que la coyuntura actual les depara en el tema indicado.

## Nota teórica

### El concepto de gobernanza

El concepto *gobernanza* “nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación e intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de los agentes sociales, sobre todo los económicos” (Rosas, Calderón, y Campos, 2013, p. 115). El Banco Mundial (BM) lo define como “el conjunto de instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales” (BM, como se cita en Rosas *et al.*, 2013, p. 116). Es decir, se trata de una forma de ejercer el gobierno garantizando derechos y controles del poder público, e integrando las prioridades económicas de la sociedad mediante esquemas abiertos de construcción en un consenso político.

Ello implica autonomía ciudadana, con competencias y capacidades para incidir en los asuntos públicos, que coloca en la agenda recursos que el gobierno no posee. La conducción de la sociedad adquiere un carácter de horizontalidad, interdependencia, colaboración y coordinación. Por ende, se plantea la superación de los conceptos de subordinación y de dependencia, transformando al gobierno en un instrumento mediante el cual los ciudadanos implantan acciones para resolver colectivamente problemas públicos.

Si bien resulta cierto que los gobiernos condensan recursos y facultades importantes, la experiencia muestra una creciente debilidad de tales instituciones. Por ello, según Venancio e Iracheta (2015), las decisiones públicas construidas bajo el enfoque de la gobernanza se soportan en la participación de una red de actores interdependientes, creándose así una nueva forma de acción pública que impacta positivamente en el desarrollo económico, social e institucional en un escenario de equilibrio entre el Estado, sus habitantes y el mercado. En suma, es una manera compartida de enfrentar los problemas públicos.

Al respecto, García (2008) sostiene que las nuevas condiciones “demandan transparencia y responsabilidad [...], una ciudadanía activa y vigilante, así como fomentar la interacción entre varios actores interdependientes” (p. 21). Si bien es cierto que mediante la gobernanza se apuesta por una mayor flexibilidad y apertura del gobierno, también resulta innegable que los conflictos se mantienen latentes y en cualquier momento pueden rebasar los avances construidos (Cruz, 2008).

Por tal motivo, la gobernanza implica al mismo tiempo la posibilidad de escudriñar diversos espacios de interlocución y mecanismos formales para encauzar los diferendos que pudieran surgir. Garavito, Gómez, y Palacio (2018) señalan que “a partir de su origen, muy en la esfera de lo económico, el concepto de gobernanza transita hacia los terrenos de la ciencia política y la administración,

enfaticando aspectos como los procesos de toma de decisiones y la interdependencia entre los actores” (p. 18).

Iracheta (2008) sostiene que la gobernanza expresa:

el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos de convivencia fundamentales y las formas de coordinarse para realizarlos. Desde esta perspectiva, (la gobernanza) busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado y su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la participación ciudadana. (p. 181)

Debido a que la participación ciudadana efectiva es precondition de la gobernanza, ésta se concreta en la toma de decisiones respecto al diseño de programas públicos o sobre estándares de gestión pública (Venancio e Iracheta, 2015). Incluso diversos actores pueden fungir como proveedores de servicios de determinados bienes y servicios bajo un esquema claro de coordinación entre tres entes: gobierno, sociedad y empresa. Esto da pauta a la formación de redes horizontales, flexibles y dinámicas.

Mediante la interacción, los actores identifican problemas, precisan estrategias y determinan nuevos proyectos de organización (Venancio e Iracheta, 2015). En ese escenario, los gobiernos son más eficientes y eficaces si operan en red, ya sea de manera vertical, con otros órdenes de gobierno, u horizontal, con gobiernos del mismo orden. De ahí se desprende la construcción de nuevas figuras públicas como los institutos de planeación, los consejos ciudadanos, los observadores del desarrollo, entre otros (Rosas *et al.*, 2013). Esta visión abierta de la gobernanza conduce, de alguna forma, hacia la visión territorial de la gestión pública.

El camino para la construcción de la gobernanza demanda partidos y gobernantes con un perfil político abierto, con buena comunicación y con la capacidad de impulsar nuevas ideas y de negociar (García, 2008). Ello propicia aprendizajes y la formulación efectiva de proyectos comunes bajo una perspectiva amplia e incluyente. Para Pascual (2008), los gobiernos locales tienen un papel relevante en la gobernanza, ya que de ellos depende el desarrollo de los territorios y la calidad de vida de las personas.

En esencia, dicho nivel de gobierno debe contar con capacidades para dar cabida a las redes de actores e impulsar las interacciones en el territorio. Esto con el propósito de promover la economía y de fortalecer el tejido social y humano. Se trata de entender y desplegar las diversas potencialidades locales, privadas y sociales para responder a los retos y necesidades de los habitantes

## La gobernanza territorial

Dentro del territorio se juegan los puntos centrales del desarrollo, lo que se haga o deje de hacer en torno a él genera secuelas que potencian o limitan el avance de las sociedades y la calidad de vida de la población. Bustos, Lucas, Stamm, y Torre (2019) señalan que “si el neoliberalismo —como proyecto político— implica la reapropiación del poder por la élite, la forma concreta de control territorial que adopta esta reapropiación importa para entender las dinámicas de gobernanza territorial existentes en un territorio” (p. 167).

En esa vertiente, es de gran relevancia el fenómeno urbano que acompaña la globalización. La gestión urbana local demanda tomadores de decisiones competentes para propiciar e implementar escenarios abiertos, incluyentes y flexibles; es decir, transitar de un papel de mero proveedor de bienes y servicios hacia esquemas de gestión y responsabilidad compartida. En principio mediante la planificación integral y coordinada bajo esquemas de coordinación supramunicipal y de integración y reivindicación territoriales (Cruz, 2008). En ese mismo orden de ideas, la gobernanza territorial se entiende como una:

Práctica o proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. (Farinós, 2008, p. 15)

El reto de la gobernanza territorial es establecer las circunstancias para el desarrollo de actividades compartidas por los actores del territorio que apunten a mejorar las condiciones materiales en diferentes ámbitos como: infraestructuras, equipamientos, ambiente, movilidad, calidad de vida, entre otros (Garavito *et al.*, 2018). Por esta razón, se deben crear canales que mantengan abiertos los flujos de comunicación entre dichos actores (Cruz, 2008).

En suma, “el interés se dirige a considerar las vinculaciones entre los territorios, sus actores, sus recursos y sus problemas o limitaciones, así como su incidencia sobre lo que se denomina dinámica territorial” (Salas, 2019, p.143). De ese modo, el propósito es superar la disociación entre las políticas sectoriales y las de ordenación del territorio para diseñar e implementar nuevas que integren a los actores sociales y privados, a las órdenes de gobierno existentes y a los diversos sectores para un mayor progreso.

Para Venancio e Iracheta (2015), en un esquema de gobernanza urbana y metropolitana, los gobiernos municipales, los grupos organizados y los residentes desarrollan capacidades de coordinación para generar, proveer y regular servicios desde una perspectiva incluyente en su origen y en sus fines. En ese proceso

resultan relevantes la planeación urbana y territorial, así como la cogestión para alcanzar los objetivos del desarrollo.

Pascual (2008) señala que “el gobierno local tiene la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad, y el impacto de ésta en el desarrollo urbano” (31). Por tanto, los ayuntamientos deben poner en forma la gestión relacional o de interdependencia (redes), lo cual fundamenta la gobernanza democrática.

Por su parte, Ubilla (2016) establece cuatro enfoques para abordar el concepto de territorio: poder, aspectos antropológicos sociales, elementos bióticos y aspectos físico-naturales. Cada uno encierra múltiples vertientes y puede representar aspiraciones e intereses de grupos sociales, agentes privados y actores públicos. Ese marco territorial da pie a la existencia de visiones diversas, en momentos encontradas, que requieren de espacios institucionales para construir las rutas de atención.

La gobernanza representa un modelo alternativo para la planificación y gestión del desarrollo metropolitano, porque basa la estrategia de desarrollo en la coordinación voluntaria de los actores con diferentes intereses y objetivos, y parte del reconocimiento de la incapacidad de las instituciones políticas por resolver de forma colectiva los problemas urbanos, económicos, sociales y ambientales que han originado la crisis de la zona metropolitana. (Venancio e Iracheta, 2015, p. 98)

En términos generales, la gobernanza territorial se construye a partir de diversas cualidades. Destacan la participación como muestra de flexibilidad e integración y los acuerdos multinivel y multiescala que dan forma y cobran vida a través de esquemas de cooperación, coordinación y cogestión. Todo lo anterior en un entorno de múltiples visiones que convergen en el tiempo y en el espacio y que, además, concurren en relación con la agenda territorial.

Para García (2008) la gobernanza territorial es una alternativa para alcanzar mayores equilibrios en el desarrollo. Sobre todo, los gobiernos locales, independientemente de su heterogeneidad, deben priorizar las acciones que privilegien la distribución equitativa de los beneficios y las condiciones de igualdad en el acceso a los bienes públicos: “la gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano” (Pascual, 2008, p. 32).

Lo anterior implica la construcción de lenguajes comunes para distintas metas, por ejemplo, establecer mejores vínculos entre los actores, superar las simulaciones y dinámicas auténticas para la planeación y gestión de los proyectos en el territorio e identificar los componentes que contribuyen a la toma de deci-

siones por parte de los poderes públicos. Torre (2016) refiere tres componentes que son relevantes para la gobernanza territorial:

1. El marco particular de la reglamentación: en ellos se concentran detalles abordables, sin mayor esfuerzo que las rutinas, que requieren de innovación, imaginación y creatividad en las prácticas sociales e institucionales.
2. El marco de las políticas públicas nacionales y/o locales cuyos impactos se concretan en los diversos territorios
3. El marco del financiamiento público, privado y social que puede colocarse en la gestión de los territorios.

En la siguiente sección se da cuenta de dichos componentes en el ámbito federal mexicano, en el caso particular del Estado de México con el fin de contar con un panorama más amplio de las áreas de oportunidad institucional que tienen los municipios aledaños al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Asimismo, servirá para impulsar la gobernanza con el propósito de alcanzar mejores resultados en la gestión territorial en la Zona Norte del Valle de México.

## Componentes de gobernanza territorial en el marco de la reglamentación federal y del Estado de México

### Leyes federales aplicables y su reglamentación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 4, 25, 26, 27, 72 y 115 establece los principios rectores de la planeación, en lo general; y del ordenamiento territorial, en lo particular. El artículo 4 dispone que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021a).

Este principio obliga a todos los gobiernos a establecer las medidas que, de acuerdo con sus facultades, conduzcan al cumplimiento de dicho precepto. En este marco, la planeación territorial resulta un mecanismo eficaz para lograr tal fin. En tanto que el artículo 25 establece que los tres niveles de gobierno, con la orientación del Plan Nacional de Desarrollo, ajustarán sus políticas y acciones para converger en los fines del país.

De manera complementaria, en el artículo 26 se instituye el sistema nacional de planeación democrática. En su párrafo tercero se localiza un principio vinculado con la gobernanza, el cual indica lo siguiente: “determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e

induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

El artículo 27 señala la potestad del Estado para establecer condiciones y requisitos de la propiedad privada y social en función de lo que se denomina *interés público*. El Estado puede establecer las directrices para el mejor aprovechamiento de los recursos, buscando el equilibrio entre las regiones que conforman el territorio. Bajo esa directriz, el art. 115, fracción V, señala que los municipios tendrán facultades para:

- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial.
- b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Por otra parte, la LGAHOTYDU encauza las facultades constitucionales para los municipios e introduce la gobernanza como un mecanismo eficaz de gestión territorial. En el artículo 11 se definen las atribuciones de los municipios en función del espíritu que emana del artículo 115 constitucional (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021b).

En lo particular, se les da la facultad de impulsar y promover la conformación de institutos metropolitanos de planeación (frac. VI), celebrar convenios de asociación con otros municipios (fracc. VII), informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano (fracc. XXI) y crear mecanismos de consulta para la formulación, modificación y evaluación de la planeación territorial (fracc. XXII).

En cuanto a la gobernanza metropolitana, en los artículos 36, 37 y 38 de la LGAHOTYDU se instituyen las rutas que cada gobierno deberá transitar. En el artículo 36 se estipula la conformación de diversas instancias de gestión metropolitana en las conurbaciones; en el 37, la necesaria congruencia que deben guardar los programas metropolitanos con la estrategia nacional de ordenamiento del territorio; y en el 38, los plazos y formas para que exista congruencia entre el sistema de planeación territorial mexicano.

Más adelante, respecto a los instrumentos de participación democrática y transparencia, en los artículos 92, 94 y 95 se plasma la obligatoriedad de los gobiernos para promover la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y para que los tres órdenes de gobierno constituyan

mecanismos claros y eficaces de transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, el artículo 93 detalla los mecanismos y formatos que podrán seguirse para el caso.

Por último, la LGAHOTYDU, en los artículos 99 y 100, determina la creación y mantenimiento de observatorios urbanos, ello implica la integración de grupos sociales, de instituciones académicas, de colegios de profesionistas y de organismos empresariales con el propósito de llevar a cabo “el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública” (art. 99). (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021b).

### Normas del Estado de México y su reglamentación

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en los párrafos quinto y sexto del artículo 5, establece la garantía del derecho humano a la ciudad a través de “instrumentos que observen las funciones social, política, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad, determinados por ordenamientos secundarios que prevean las disposiciones para su cumplimiento”. En el artículo 15 se señala que las organizaciones civiles podrán coadyuvar para dar contenido a los planes de desarrollo de los dos órdenes de gobierno estatales, así como en los programas respectivos (GEM, 2023b).

El Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México es el instrumento que fija las normas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el Estado de México y para establecer los mecanismos de concurrencia, coordinación y participación en la gestión territorial.

Respecto a las facultades municipales en la materia, el artículo 5.10 especifica los aspectos técnicos y de operación en materia de desarrollo urbano, así como del fomento de la participación y la celebración de convenios en la materia con otros órdenes de gobierno. En el artículo 5.19 se señala que los planes de desarrollo urbano tendrán una visión integral, y se detalla con precisión técnica los elementos mínimos que deben contener tales instrumentos. En el artículo 5.20 se refiere a un proceso de consulta pública, pero de manera restringida (GEM, 2021).

Para resolver aspectos puntuales de la administración urbana, el Libro Quinto cuenta con un reglamento en el que se precisan detalles de la participación de actores exógenos al gobierno que pueden incidir en la gestión territorial. Así, en los artículos 14 y 15 se abordan los aspectos de la participación ciudadana en la planeación urbana, la vigilancia en los usos del suelo y los objetivos esperados de dicha participación. El aspecto que sobresale es la ruta que se debe seguir a través de los observatorios urbanos legalmente constituidos (GEM, 2021b).

Otro aspecto de gobernanza que integra el Reglamento del Libro Quinto se localiza al momento de definir a los integrantes del Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano. Además de las

diversas dependencias de la administración estatal y los gobiernos municipales (horizontalidad y verticalidad de la gobernanza), cabe la posibilidad de que se integren representantes de instituciones académicas, colegios de profesionistas y de organismos empresariales y seis representantes del sector social (GEM, 2021b).

Asimismo, se prevé la constitución de una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano. Esta figura también contempla una estructura de horizontalidad y verticalidad, así como la integración de los trabajos de actores externos a las dependencias gubernamentales.

## Componentes de gobernanza en el marco de las políticas territoriales nacionales y locales

### Instrumentos de planeación federal del territorio

El gobierno federal cuenta con cuatro instrumentos de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT), el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTYDU) y el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVN).

El PND señala, de manera genérica, en la sección de “Política Social”:

El derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad serán garantizados por medio de la ya descrita Estrategia Nacional de Paz y Seguridad. El gobierno federal hará realidad el lema ‘Primero los pobres’, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población. (Gobierno de México, 2019, p. 43)

En cuanto a la ENOT (SEDATU, 2021a), en el numeral 3.2.3 se detalla explícitamente todo lo relacionado con la gobernanza territorial. Al respecto, se señala que uno de los objetivos prioritarios es “Conformar espacios de diálogo, coordinación y concertación entre actores para lograr una mayor articulación entre órdenes de gobierno y sus dependencias buscando la estrecha vinculación con las personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos” (SEDATU, 2021a, p. 73). Igualmente, se propone que la orientación de los programas sectoriales, regionales y especiales sean coherentes con los de otros ámbitos gubernamentales con base en un modelo de federalismo cooperativo.

En el numeral 1.1.2 del PNOTYDU se describe que la acción puntual será “Desarrollar mecanismos y espacios de gobernanza, participación ciudadana y comunitaria innovadores en todas las etapas del proceso de planeación que faciliten la gestión del territorio y sus recursos, considerando la perspectiva de género y la pertinencia cultural” (SEDATU, 2021b, p. 47). También se determina el propósito

de “fortalecer los esquemas de gobernanza”, de tal modo que sea operativa la coordinación entre sectores de la administración, entre gobiernos, y entre grupos sociales y el sector privado.

En la estrategia 1.4 del PNOTYDU se prescribe impulsar la formulación, actualización y seguimiento de todos los instrumentos de planeación territorial que se generen a nivel nacional por parte de los tres órdenes de gobierno abarcando las diferentes regiones y circunstancias geográficas, y sus vocaciones y especializaciones (SEDATU, 2021b).

Una de las estrategias vinculada con los gobiernos municipales es la señalada en el numeral 2.2; la cual se enfoca en fortalecer las capacidades técnicas y financieras para la planeación territorial en tal ámbito de gobierno. Contiene cinco acciones que se resumen de la siguiente forma: elaboración de instrumentos guías; promoción del capital técnico y humano de los gobiernos locales; integración de conceptos modernos como resiliencia y gestión integral; fomento de buenas prácticas de planeación; y contar con mecanismos fiscales para aquellos municipios que se integren a la estrategia (SEDATU, 2021b).

En otro orden de ideas, el PTOZNV (SEDATU, 2020) fue el documento de planeación territorial formulado en el marco de la construcción del nuevo aeropuerto en la base aérea militar de Santa Lucía, ubicada en el Estado de México, en este se determinó la creación de una región del tamaño de ocho municipios, los cuales habrán de sentir los impactos sociales, económicos, ambientales y urbanísticos.

De acuerdo con los responsables de la formulación de dicho documento, se integraron a los equipos de trabajo a representantes de los gobiernos estatales y municipales mediante la firma de un convenio general de colaboración. Una de las cláusulas más importantes fue que los gobiernos municipales se comprometieron a proponer o actualizar sus Planes Municipales de Desarrollo Urbano (lo cual es una facultad constitucional establecida en el artículo 115) tomando como referente inmediato los objetivos, las políticas y estrategias y los proyectos establecidos en el PTOZNV.

En lo que se refiere a la gobernanza territorial, el PTOZNV señala en el numeral IX.1. Situación actual de la gobernanza en la ZMVM que:

Existe un déficit en la zona en lo relativo a la confirmación de proyectos de carácter metropolitano, así como una confusión en las atribuciones que le son pertinentes a los municipios en temas relativos a la participación en la toma de decisiones. Asimismo, existe un desconocimiento de los organismos que se pueden formar para contribuir al ordenamiento territorial metropolitano. A pesar de estar alineados en la organización y la construcción de instrumentos de carácter metropolitano, a los municipios de la zona norte, aún les queda mucho por recorrer en cuanto a colaboración y coordinación trans, entre e interinstitucional y con la sociedad, pues en términos de decisiones aún muchas de estas son tomadas de manera jerárquica y arbitraria. (SEDATU, 2020, p. 85)

De ahí que en el numeral VI.7. Estrategia político-institucional se establezca como necesario impulsar la gestión de la ZNVM con el auxilio de la gobernanza territorial. Dicho aterrizaje se define a partir de cinco principios político-institucionales: competitividad territorial, equidad social, sostenibilidad en el uso de los recursos, democracia participativa y continuidad.

A tales principios les acompañan cuatro estrategias. La primera de ellas se refiere al fortalecimiento de las dependencias responsables del desarrollo urbano en los municipios; la segunda, a la construcción de instrumentos de información eficientes para la toma de decisiones; la tercera, a la definición de esquemas de participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones, instrumentación y evaluación de los programas; y la cuarta, a resolver los conflictos territoriales originados por los asentamientos irregulares que se identificaron en la zona (SEDATU, 2020).

Dar un viraje a la gobernanza territorial en la zona es imperativo, de ahí que en el PTOZNVM se afirme lo siguiente:

El éxito del PTO-ZNVM depende del compromiso de todos los actores involucrados por ello la gobernanza metropolitana de la Zona Norte debe incorporar una mayor institucionalización de la toma de decisiones conjunta entre los diversos gobiernos participantes, así como otros actores no gubernamentales, esta coordinación deberá perpetuarse más allá de las propuestas del PTO-ZNVM y atender otro tipo de problemáticas que surgen cotidianamente y que requieren de acuerdos amplios e incluyentes. (SEDATU, 2020, p. 171)

## Instrumentos de planeación territorial del Estado de México

Con referencia al instrumental vinculado con la planeación territorial del gobierno del Estado de México, en la entidad se cuentan con dos planes: Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2019 (PEDU) (SEDUYO, 2019) y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal (POETE) (SMA-Edomex, 2021). En el primero se adolece de alusiones explícitas al término gobernanza; además, en ninguna de sus secciones se menciona como un mecanismo útil para la gestión del territorio estatal.

En los apartados de objetivos, políticas, estrategias, programas y proyectos estratégicos se retoma el concepto *territorial* (en su contenido acotado a los aspectos físicos, naturales y de ocupación del suelo con fines de eficiencia social); sin embargo, no se prevén los mecanismos de participación, coordinación y colaboración horizontal y vertical, que son fundamentales en un esquema de gobernanza.

Por su parte, el POETE es un documento que para octubre de 2021 se encontraba en proceso de elaboración; no obstante, ya se mostraban en el portal los avances en un documento denominado “Actualización del POETEM” cuyos

principios para la gestión ecológica de los recursos son los de preservación, conservación, protección y restauración (GEM, 2023a).

En la parte del diagnóstico no se incluyó el concepto *gobernanza territorial*, pero, en el anexo 5, se da cuenta de la participación pública para el proceso de ordenamiento ecológico del territorio del Estado de México. En la práctica, en la etapa de formulación del documento, llevaron a cabo siete talleres regionales donde se integraron representantes de todos los sectores sociales, económicos y políticos. Este aspecto se rescata como parte de los diversos caminos que la gobernanza puede seguir en la práctica y en las rutinas institucionales.

El paso subsecuente fue analizar el contenido de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de los ocho municipios pertenecientes a la ZNVM. En el cuadro 1 se muestran aquellos que cuentan con PMDU y las alusiones que, respecto a la gobernanza territorial, pudieran extraerse de sus objetivos, políticas, estrategias y proyectos. Pascual (2008) señala como elemento fundamental de los gobiernos locales contar con un efectivo sistema de planeación estratégica territorial, porque de otro modo se carece de capacidades para organizar y desplegar acciones estructurantes en beneficio de las ciudades.

Hasta la fecha de revisión (2020), dos municipios no contaban con un PMDU, mientras que seis de ellos disponían de un instrumento de planeación urbana, pero con fechas de publicación anteriores al anuncio de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.

**Cuadro 1.** Planes municipales de desarrollo urbano de la Región Norte del Valle de México

Municipio	Cuentan con PMDU	Año de publicación	Alusiones explícitas o implícitas a la gobernanza territorial
Jaltenco	No	-	-
Nextlalpan	Sí	2010	No
Tecámac	Sí	2007	No
Tizayuca	Sí	2013	No
Tonanitla	No	-	-
Tultepec	Sí	2003	No
Tultitlán	Sí	2007	No
Zumpango	Sí	2015	No

Fuente: elaboración propia con base en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano vigentes a noviembre de 2020 (Ayuntamiento de Nextlalpan, 2010; Ayuntamiento de Tecámac, 2007; Ayuntamiento de Tizayuca, 2013; Ayuntamiento de Tultitlán, 2007; Ayuntamiento de Tultepec, 2003; Ayuntamiento de Zumpango, 2015).

La mayor parte de los planes municipales contienen aspectos que se concentran en la forma y estructura de sus territorios. En lo general carecen de mecanismos claros e innovadores de gestión territorial. Por lo que se observa en el contenido, los escenarios de prospectiva territorial se diseñaron sin tener presente el cambio en la dinámica de ocupación del territorio que les depara la construcción del nuevo aeropuerto.

El tema de la gobernanza territorial y el rol de los agentes públicos, privados y sociales no se enuncian de manera explícita, mientras que en la construcción de políticas no se aborda la verticalidad u horizontalidad para la concertación o coordinación para el buen cumplimiento de los objetivos de los planes municipales de desarrollo urbano. Aquí se identifica un nicho de oportunidad para aprovechar la coyuntura regional prevaleciente con el fin de dar un salto cualitativo en la gestión de sus territorios.

## **Componentes de gobernanza en el marco para el financiamiento público, privado y social**

La LGAHOTYDU en el Título Décimo Primero “Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia” determina la creación de instrumentos de fomento al desarrollo urbano. En el artículo 8 fracción VIII se otorga a la SEDATU la responsabilidad de promover y evaluar mecanismos de financiamiento. El artículo 101 se refiere al fomento de la coordinación y de la concertación “de acciones e inversiones” entre los sectores público, privado y social. De esa manera, existe la facultad gubernamental para atender aspectos de la instrumentación de planes o programas de desarrollo urbano y ordenación del territorio mediante el otorgamiento de incentivos, la canalización de inversiones y la simplificación de trámites administrativos.

En el artículo 103 se señala que “la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas deberá ajustarse a lo dispuesto en el presente ordenamiento, así como a los planes y programas de ordenamiento territorial, de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”. Es decir, el involucramiento de agentes externos a los gobiernos cuenta con el derecho de cogestionar los territorios en los ámbitos que lo requieran bajo la guía y orientación de los planes de desarrollo urbano y de ordenación del territorio vigentes.

En el Estado de México las normas vinculadas al financiamiento del desarrollo urbano y del territorio se encuentran en el artículo 5.12 del Libro Quinto del Código Administrativo; en el cual se determinan las facultades que corresponden al Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano. En la fracción segunda se establece como facultad “formular propuestas en materia de planeación, regulación e inversión para el desarrollo urbano de la entidad”. Complementariamente, la fracción IX del mismo artículo

se refiere a “promover la participación social en la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y vigilancia del desarrollo urbano”.

El Reglamento del Libro Quinto consigna en los artículos 42 y 43 los instrumentos de planeación urbana necesarios para lograr los propósitos del desarrollo urbano. Se incluye la posibilidad de concertar asociaciones público-privadas, así como la firma de convenios de coordinación y concertación. En la fracción VI del artículo 43 se detallan los instrumentos que permiten la colaboración de los gobiernos con los privados. Las figuras que se prevén son: fideicomisos, recursos públicos y privados, estímulos y reducciones fiscales, transferencia de potencialidades, entre otras (GEM, 2021b).

Por otra parte, la Ley de Asociaciones Público Privadas del ámbito federal, regula los esquemas para el desarrollo de proyectos con tal forma de asociación. De acuerdo con el artículo 2 pueden establecerse relaciones contractuales de largo plazo para la prestación de servicios del sector público, en el que la infraestructura se utilice total o parcialmente por el sector privado, con fines de bienestar social y para el incremento en los niveles de inversión del país. El artículo 3 amplía e integra el horizonte de proyectos de inversión productiva y de investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Este esquema abre el espacio a las instituciones públicas de educación superior (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018).

La Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios, en el artículo 1 regula los “actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, ejecución y control de los proyectos de asociación público privada que realicen las Unidades Contratantes del Estado con el sector privado”. Como unidades contratantes, la ley reconoce a las dependencias de la administración estatal, a los gobiernos municipales y a los órganos constitucionales autónomos (GEM, 2023c).

El artículo 3 de la ley estatal establece que “los proyectos de asociaciones público privadas regulados [...] son aquellos que se realicen [...] para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se podrá utilizar infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que fomenten el bienestar social”(GEM, 2023c).

Finalmente, una de las herramientas centrales del marco de financiamiento es el presupuesto de egresos de la Federación a través de los siguientes rubros de gasto e inversión: participaciones federales (Ramo 28), aportaciones y federales (Ramo 33), provisiones salariales y económicas (Ramo 23) y convenios de reasignación de recursos y gasto de programas federales. El primero de ellos es un mecanismo de financiamiento de las funciones básicas de los municipios y entidades federativas de los cuales tienen libre disposición. En este Ramo 28:

Es de suma importancia que los instrumentos de planeación del desarrollo a nivel local, los Planes Municipales de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo contemplen a la ENOT, sus objetivos y lineamientos específicos, pues finalmente dichos planes son los que establecen las prioridades de gasto de las administraciones locales (SEDATU, 2021a).

Asimismo, el Ramo 33 corresponde a recursos etiquetados destinados a actividades precisas. Sobre todo, se enfocan en los rezagos de diversos campos de la infraestructura, en los equipamientos y en el desarrollo social; “como gran parte de estos recursos se asignan tomando como referencia las prioridades de gasto de las autoridades locales, es preciso insistir en que los instrumentos para la planeación del desarrollo de las entidades federativas y municipios contemplen los objetivos y lineamientos específicos de la ENOT” SEDATU, 2021a, 90).

## Discusión

La complejidad del mundo contemporáneo, que se observa en sus múltiples facetas y dinámicas sociales, económicas, políticas, culturales y territoriales, ha obligado a repensar el diseño de las instituciones gubernamentales con el propósito de responder con mayor eficiencia y eficacia los retos actuales. Dejar de pensar al gobierno como el conjunto de instituciones que dirigen las sociedades es un paso adelante.

Los recursos humanos, materiales y tecnológicos de los gobiernos ya no son suficientes; por ello, se requiere que, por diversas vías y mecanismos, se institucionalicen espacios para que diversos agentes exógenos ocupen espacios allí donde las capacidades gubernamentales no alcanzan o, incluso, para robustecer aquellas que son objeto de atención gubernamental.

Entender la gobernanza por parte de los actores del espacio público requiere ir más allá del discurso. La apropiación del concepto implica una visión distinta del poder, de su ejercicio y de la forma de relacionarse con la sociedad. Entender que el gobierno es un actor más no resulta sencillo de asimilar. La tradición, por lo menos en México, es que el gobernante manda y el ciudadano obedece; aspecto que no es posible sostener en los tiempos actuales. El cambio bajo la perspectiva de gobernanza implica crear espacios nuevos, abiertos y flexibles de comunicación pública, así como la construcción de consensos innovadores y, de ahí, la definición de rutas compartidas de desarrollo.

A nivel mundial existe un consenso en ese sentido; sin embargo, cuando se entra al terreno de la instrumentación en cada uno de los países, las cosas pueden tomar rumbos inesperados. Diversos factores están presentes a la hora de plasmar las acciones desprendidas de los grandes acuerdos internacionales.

En materia territorial, el gobierno federal mexicano muestra receptividad y una actitud proactiva.

Los diversos instrumentos normativos, de planeación y de financiamiento indican una apropiación discursiva que se refleja en un diseño institucional proclive a impulsar la gobernanza territorial como un mecanismo para lograr una mejor estructuración del territorio. La ENOT, el PNOTYDU, el PTOZNVN y LGAHOTYDU son indicadores que guardan relación con la gobernanza territorial. Tales instrumentos tienen la cualidad de ser retomados por los gobiernos estatales y municipales para que, en términos cualitativos, se logre congruencia conceptual, normativa y programática en función de la gobernanza.

Sin embargo, el análisis de los marcos arroja que la parte más débil del planteamiento federal corresponde a la parte del financiamiento. La ley general y los instrumentos de planeación mantienen en un nivel enunciativo los caminos ideales para contar con recursos; ello ayudaría a lograr mayor eficacia en las intervenciones del territorio bajo el enfoque de gobernanza. Éste es el reto de tal planteamiento: avanzar en la construcción y puesta en práctica de nuevos derroteros de acción concreta que pudieran institucionalizarse y formar parte, en el mediano plazo, de las rutinas de los diversos agentes públicos, privados y sociales.

En el Estado de México se identifica una condición de ambivalencia. En términos formales se cuenta con instrumentos legales, de planeación y de financiamiento que abren rutas para una gestión territorial fundamentada en la gobernanza; no obstante, al mismo tiempo existen limitaciones que deberán resolverse.

En términos del marco legal, la Constitución local traza de manera incipiente los principios que pudieran aplicarse en el sentido de la gobernanza territorial, pero el concepto es el gran ausente en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México; no existe como término en ninguna sección de éste. Lo anterior resalta porque en el Libro Quinto se recogen dos conceptos, *resiliencia* y *movilidad*, que forman parte del núcleo estructural, junto con el concepto *gobernanza*, de la LGAHOTYDU. Es decir, existe una omisión relevante.

Paradójicamente, en el reglamento del Libro Quinto se detallan los espacios y rutas que agentes exteriores al gobierno pueden seguir para integrarse en el proceso de la gestión territorial, y que caben dentro del modelo de la gobernanza territorial. Asimismo, se reconocen áreas de toma de decisión y figuras a través de las cuales se plasmarían la colaboración vertical, horizontal, multinivel y multiescala entre los agentes públicos, privados y sociales.

La parte más débil, en términos de gobernanza, se ubica en el marco de la planeación territorial del Estado de México. El PEDU es un instrumento con rigor técnico que atiende las cuestiones de estructura y de funcionamiento del territorio, en particular, de las áreas urbanas. Se aborda la parte estática y física, pero se apunta poco a un sentido de la dinámica y del rol que los diversos actores pueden jugar para impulsar conjuntamente acciones de desarrollo en la entidad.

Este aspecto se recrudece, desde nuestra perspectiva, al acercarse a los municipios de la Región Norte del Valle de México. En dicha región, se encuentra un gran vacío conceptual, normativo, de planeación y de financiamiento en torno a la gobernanza territorial. En suma, la región es un nicho de oportunidad en la que todo está por hacerse.

## Conclusiones y recomendaciones

En lo particular, la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en las instalaciones de la Base Aérea Militar N° 1 de Santa Lucía, ubicada en el municipio de Zumpango, Estado de México, generó la imperiosa necesidad de formular, modificar y actualizar el sistema de planeación territorial de la Zona Norte del Valle de México.

A nivel internacional, existe consenso en torno a la necesidad de contar con gobiernos más abiertos al escrutinio público y a la construcción de formas de cogestión de los asuntos públicos con la participación de agentes privados y sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, es decir, la gobernanza.

En México, el gobierno federal ha construido un entramado institucional proclive a la gobernanza territorial. Se ha fortalecido el marco normativo y el marco de planeación. Al mismo tiempo, hace falta avanzar en el financiamiento público-privado y en la cogestión con organizaciones sociales. Sin embargo, se lleva un buen trecho del camino.

Para el caso del gobierno del Estado de México, hace falta acercarse de manera consistente a la gobernanza territorial. Pareciera que existe resistencia en modificar visiones y prácticas gubernamentales. La parte débil, en términos institucionales, abarca los marcos normativos, de planeación y de financiamiento. Si bien se cuentan con los instrumentos que validan la acción gubernamental, es necesario que en términos conceptuales haya claridad y de manera explícita se enuncie el concepto.

Como se identificó en el análisis de los marcos, los ocho gobiernos de la región adolecen de un instrumental teórico-práctico en materia de gobernanza territorial. En conjunto, conforman un gran nicho de oportunidad para tal efecto. Lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos locales tendrá repercusión en sus territorios, al mismo tiempo, en la Zona Metropolitana del Valle de México y, quizá, en el propio país.

Como recomendaciones se plantea lo siguiente:

- a. En la formulación, modificación o actualización de los planes municipales de desarrollo urbano es posible integrar tres conceptos clave: movilidad, resiliencia y gobernanza territorial.

- b. También es posible integrar criterios centrales de la gobernanza: horizontalidad, verticalidad, multinivel, multiescala, participación ciudadana y privada.
- c. Una vez integrados los conceptos claves y los criterios centrales se pueden definir los objetivos, políticas, estrategias y proyectos que correspondan.
- d. El inciso anterior implica tener orientaciones respecto a presupuestos públicos participativos, financiamiento conjunto para el desarrollo de proyectos, acceso a servicios públicos, atención a grupos vulnerables, inclusión social y perspectiva de género. Es decir, una concepción innovadora de la planeación que considera a la gobernanza territorial como pilar fundamental.

## Referencias

- Ayuntamiento de Nextlalpan. (2010). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Nextlalpan*. Recuperado de [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/nextlalpan/PMDUnex.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/nextlalpan/PMDUnex.pdf)
- Ayuntamiento de Tecámac. (2007). *Modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac*. Recuperado de [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/tecamac/Doc-Tecamac.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/tecamac/Doc-Tecamac.pdf)
- Ayuntamiento de Tizayuca. (2013). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Tizayuca*. Recuperado el 10 de noviembre de 2020, de <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/NormatecaE/Archivos/archivo6405.pdf>
- Ayuntamiento de Tultitlán. (2007). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultitlán*. Recuperado de [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Tultitlan/Doc\\_Tultitlan.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Tultitlan/Doc_Tultitlan.pdf)
- Ayuntamiento de Tultepec. (2003). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultepec*. Recuperado de [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Tultepec/PMDU%20tultepec.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Tultepec/PMDU%20tultepec.pdf)
- Ayuntamiento de Zumpango. (2015). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*. Recuperado de [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Zumpango/pmdu.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumpango/pmdu.pdf)
- Bustos, B., Lucas, M., Stamm, C., y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: Propuestas y Reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande* (73), 161-183.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012. Última reforma publicada 15-06-2018. Recuperado de: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la

- Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada 11-03-2021. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/627005/CPEUM\\_11\\_03\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/627005/CPEUM_11_03_2021.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021b). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Última reforma 01-06-2021. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)
- Cruz, H. (2008). Territorial Conflicts and Citizens' Mobilization. Some Reflections about the Current Forms of Territorial Governance. *Boletín de la Asociación De Geógrafos Españoles* (48), 455-458.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación De Geógrafos Españoles* (46), 11-32.
- Garavito, L., Gómez, P, y Palacio, D. (2018). Gobernanza Territorial en los Páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. *Revista Perspectiva Geográfica*, 23 (1), 11-30.
- García, J. (2008). As Cidades e a governança. A reinvenção de política. En: Pascual, E. y Fernández, A. (Coord.), *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales* (pp. 19-27). Junta de Andalucía.
- GEM. (2021a). *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*. Gaceta del Gobierno, 13 de diciembre de 2001. Publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el 13 de diciembre de 2001. Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>
- GEM. (2021b). *Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*. Publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el 01 de septiembre de 2020. Última reforma 07 de julio de 2021 Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig107.pdf>
- GEM. (2023a). *Actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México*. Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/POETEM%202023.pdf>
- GEM. (2023b). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno en noviembre de 1917. Última reforma 20 de julio de 2023. Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- GEM. (2023c). *Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios*. Publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el 2 de agosto de 2018. Última reforma 22 de junio de 2023. Recuperado de:

- <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig251.pdf>
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Iracheta, A. (2008). Transición política y gobernanza territorial en México. *Anuario de Espacios Urbanos* (15), 173-208.
- Pascual, D. (2008). Diez tesis sobre gobernanza local: los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países. En: Pascual, E. y Fernández, A. (Coord.), *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales* (pp. 29-52). Junta de Andalucía.
- Rosas, F., Calderón, J. R., y Campos, H. (2013). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Salas, M. (2019). Gobernanza territorial y desarrollo. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1), 134-152.
- SEDATU (2020) *Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México*. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570472/PTO\\_ZNVM\\_Versi\\_n\\_S\\_ntesis.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570472/PTO_ZNVM_Versi_n_S_ntesis.pdf)
- SEDATU (2021a). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040*. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632547/ENOT\\_versio\\_n\\_extensa.\\_26.2.21-Abr-.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632547/ENOT_versio_n_extensa._26.2.21-Abr-.pdf)
- SEDATU (2021b) *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643102/PNOTDU\\_VERSION\\_FINAL\\_28.05.2021-compresido.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643102/PNOTDU_VERSION_FINAL_28.05.2021-compresido.pdf)
- SEDUYO (2019). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2019*. Recuperado de: [https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/PEDU\\_Extenso\\_18Dic2019GACETA.pdf](https://seduo.edomex.gob.mx/sites/seduo.edomex.gob.mx/files/files/PEDU_Extenso_18Dic2019GACETA.pdf)
- SMA-Edomés (2021). *Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal (POETE)*. Recuperado de: [http://dgoia.edomex.gob.mx/actualizacion\\_programa](http://dgoia.edomex.gob.mx/actualizacion_programa)
- Torre, A. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios. *Revista Geografía Valpso* (53), 7-22.
- Ubilla, G. (2016). Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile. *HAL, Sciences de L'homme et de la Société* (15), 10.581.
- Venancio, A. e Iracheta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118.