

# Contenido

**COLECCIÓN** | Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad  
José Gasca Zamora y Hazel E. Hoffmann Esteves  
*Coordinadores de la colección*



## Volumen III

### Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial

María Amparo del Carmen Venegas Herrera  
Dagoberto Amparo Tello  
Crucita Aurora Ken Rodríguez  
*(Coordinadores del volumen)*





## VOLUMEN III

### Primera parte. Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio

#### 6. Gobernanza territorial, mercadotecnia política y financiamiento público

-  Gobernanza Territorial y el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México.  
*Melesio Rivero Hernández, María de los Ángeles Velázquez Martínez y Enrique Moreno Sánchez*
-  Buen gobierno del agua y de otros recursos naturales en el territorio del Distrito de Riego Don Martín, de Coahuila y Nuevo León: Poder, Regantes y Caciques.  
*Luis Aguirre Villaseñor*
-  Aprendizajes para la mercadotecnia política desde la econometría espacial: El discurso anticorrupción en 2018.  
*Jorge Pablo Rivas Díaz y Raúl Alberto Méndez Nájera*
-  El Financiamiento Público a los Partidos Políticos en Tabasco (2019-1997).  
*Jenner Torrez Vázquez, Beatriz Pérez Sánchez y Rodolfo Campos Montejo*

### **Coordinación Institucional**

Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.  
Universidad Autónoma de Chihuahua  
Universidad Nacional Autónoma de México

### **Soporte Institucional**

Coordinación de Humanidades, UNAM  
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM  
Regional Science Association International

### **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Guadalupe Valencia García  
*Coordinadora de Humanidades*

### **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA**

Luis Alberto Fierro Ramírez  
*Rector*

Raúl Sánchez Trillo  
*Secretario General*

Damián Aarón Porras Flores  
*Director de FACIATEC*

### **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS**

Armando Sánchez Vargas  
*Director*

Isalia Nava Bolaños  
*Secretaria Académica*

Patricia Llanas Oliva  
*Secretaria Técnica*

Graciela Reynoso Rivas  
*Jefa del Departamento de Ediciones*

### **ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL A. C.**

José Luis Ceceña Gámez In Memoriam  
*Presidente Honorario*

José Gasca Zamora  
*Presidente*

Serena Eréndira Serrano Oswald  
*Expresidenta*

Rosa María Sánchez Nájera  
Juana Isabel Vera López  
*Vicepresidentas*

Francisco Alejandro Ramírez Gómez  
*Secretario*

Alejandro Tlacaélel Ramírez De León  
*Tesorero*

Crucita Aurora Ken Rodríguez  
*Vocal*

Socorro Moyado Flores  
*Vocal*

Artemio Ramírez López  
*Vocal*



**Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C.**

**Melesio Rivero Hernández  
María de los Ángeles Velázquez Martínez  
Enrique Moreno Sánchez  
Presentes.**

Por este medio, se extiende la presente **CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN** por su trabajo:

**“Gobernanza Territorial y el Programa Territorial Operativo  
de la Zona Norte del Valle de México”**

que forma parte del Volumen III de la Colección: **“Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad”**, la cual contó con el dictamen de pares académicos y es avalada por las instituciones editoras. Para efecto de registro, reporte y citación, sírvase a incluirlo en la siguiente referencia bibliográfica:

Venegas Herrera, M. A. C., Amparo Tello, D. y Ken Rodríguez, C. A. [Coords.] (2021). ***Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial*** (Vol. III). Ciudad de México: Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. (Colección: Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad). <http://ru.iiec.unam.mx/5397>

ISBN: UNAM 978-607-30-5334-1, AMECIDER 978-607-86-3220-6

Además de la disposición del volumen en el repositorio institucional del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la colección completa se encuentra alojada en el sitio web de la AMECIDER: [www.amecider.org/publicaciones](http://www.amecider.org/publicaciones).

Sin otro particular, agradecemos su valiosa contribución a esta obra editorial.

**Atentamente  
“La Región Hoy”  
Ciudad Universitaria, CDMX a 8 de diciembre de 2021.**

**Dr. José Gasca Zamora  
Coordinador de la Colección**

# Gobernanza Territorial y el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México

Melesio Rivero Hernández<sup>1</sup>

María de los Ángeles Velázquez Martínez<sup>2</sup>

Enrique Moreno Sánchez<sup>3</sup>

## Resumen

En este trabajo se establecen ocho indicadores de gobernanza territorial que pueden observarse durante la etapa del proceso de formulación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVN). El problema que se aborda con esta investigación se refiere al aprovechamiento real por parte del gobierno mexicano del escenario de oportunidad que las convenciones internacionales (Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana), así como el marco institucional mexicano, le han generado para concretar los principios de la gobernanza territorial en uno de los proyectos emblemáticos de la actual administración federal. Como objetivo central se planteó identificar, del marco de referencia teórico de la gobernanza territorial, indicadores aplicables en la formulación del PTOZNVN, para determinar la congruencia de dicho instrumento con tales principios. Como conclusiones preliminares se puede determinar que el PTOZNVN tiene congruencia con indicadores acotados a la participación institucional y de dependencias gubernamentales, pero descuida uno de los aspectos centrales de la gobernanza territorial, que es la participación de los sectores social y privado.

**Conceptos clave:** Gobernanza, Territorio, Ordenamiento territorial

## Introducción

El gobierno federal de México (2018-2024) cambió el proyecto de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, y dentro de ello se modificó la ubicación de la terminal aérea. Se dejó de lado el antiguo vaso lacustre ubicado en Texcoco y se determinó que fuera otra zona del Valle de México ubicada al norte de la entidad mexiquense. Bajo ese tenor, el gobierno federal se dio a la apresurada tarea de formular diversos instrumentos técnicos centrales: El Plan Maestro del proyecto aeroportuario y el programa de ordenamiento territorial de la zona de impacto del nuevo aeropuerto.

El cambio de ubicación del nuevo aeropuerto, puso en marcha no sólo a las dependencias federales, también generó una intensa actividad en las aéreas responsables de planeación urbana en los gobiernos del Estado de México, del estado de Hidalgo y en los municipios de la región. La necesidad de contar con un instrumento de ordenamiento territorial para la zona, dio forma al Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, cuya responsabilidad fue de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y

---

<sup>1</sup> Doctor, Universidad Autónoma del Estado de México, [mriveroh@uaemex.mx](mailto:mriveroh@uaemex.mx)

<sup>2</sup> Doctora, Universidad Autónoma del Estado de México, [vema640828@hotmail.com](mailto:vema640828@hotmail.com)

<sup>3</sup> Doctor, Universidad Autónoma del Estado de México, [enriquetex132@gmail.com](mailto:enriquetex132@gmail.com)

Urbano (SEDATU), en coordinación con otras dependencias federales, dos gobiernos estatales y ocho gobiernos municipales. Una vez concluido el instrumento, en diversos foros y en el propio contenido se asevera que fue resultado de una “experiencia inédita en México de gobernanza metropolitana”.

Para determinar si efectivamente puede sostenerse la afirmación anterior, se hizo una revisión de la literatura de gobernanza territorial y ordenamiento del territorio, para identificar algunos indicadores que pudieran ser aplicables al estudio del proceso de formulación del PTOZNVN. Dicha revisión implicó acudir a fuentes documentales de carácter científico, así como a revisar los postulados de los organismos internacionales y nacionales que han aportado para dar forma al contenido del concepto. Una vez que se cumplió esa etapa de análisis, se procedió a revisar el marco normativo mexicano que da cobertura a la práctica de la gobernanza territorial. Finalmente, se identificaron los indicadores que pudieran ser de utilidad para determinar la congruencia del proceso de formulación del PTOZNVN con los postulados de la gobernanza territorial.

La forma deductiva de acercarse al objeto de estudio, permitió dar estructura a esta presentación, por lo que en una primera instancia se presenta la discusión entorno a los conceptos de gobernanza territorial y ordenación del territorio. Una segunda sección corresponde a la descripción del marco institucional de la gobernanza territorial y la ordenación del territorio en México. En la tercera parte, se analizan los indicadores de gobernanza en la formulación del PTOZNVN. Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones.

### **Gobernanza territorial y Ordenación del territorio**

Los cambios derivados de la globalización se manifiestan bajo nuevos paradigmas de Estado, lo que ha dado paso a nuevas formas de descentralización y de participación de grupos y ciudadanos en los asuntos públicos. Según Cruz (2008) estamos en presencia de una reconfiguración de potestades entre ámbitos de gobierno, en la que es necesario aplicar el principio de cooperación, más que el de segmentación acotada de facultades. Para Rojas, Calderón y Campos (2012) en las ciudades del siglo XXI no es posible identificar un actor único con el poder suficiente para fijar la agenda pública de los diferentes actores y grupos de la sociedad. En este escenario de heterogeneidad, es claro que la interdependencia resultante configura el tono y la forma que adquiere la agenda pública mediada por complejos procesos de negociación.

Cualquier proyecto que tienda a impactar en el territorio puede ser objeto de severos cuestionamientos de los grupos sociales, perjudicados o marginados, por lo que se requiere de la construcción de consensos y la celebración de grandes acuerdos entre actores públicos, privados y sociales. La condición actual de las sociedades reclama mayores espacios de representación y participación exógena a las propias instituciones estatales, de ahí que sea “necesario intervenir en el territorio no sólo con criterios técnicos adecuados sino también con capacidad de escuchar las preocupaciones y aprender de las experiencias cotidianas de los distintos agentes urbanos” (Cruz, 2008: 385). Una de las formas de resolver los dilemas de la gestión del territorio, en el mundo contemporáneo, ha sido el paradigma de la gobernanza.

En un primer momento, el uso del paradigma de gobernanza surgió en Europa a raíz de su propia experiencia de integración regional. Para el caso latinoamericano, Rosas, Calderón y Campos (2012), señalan que el BM, el PNUD, el Programa Hábitat y el BID se han encargado de propagar el paradigma de la gobernanza en esta parte del mundo; ya que a partir de las recomendaciones que formulan dichos organismos internacionales se han marcado las directrices del desarrollo en América Latina. Sobre todo, ha resultado fundamental el concepto de Buen Gobierno; es decir, un modelo sustentado en la descentralización, eficiencia, eficacia, equidad, economía, transparencia, rendición de cuentas, estabilidad institucional, marco regulatorio, respeto del derecho, seguridad, sustentabilidad y participación. Bajo ese marco global, el propósito es asegurar que las prioridades políticas, económicas y sociales habrán de surgir, esencialmente, del consenso y bajo el principio de corresponsabilidad.

Rosas, Calderón y Campos (2012) señalan que la gobernanza surgió con el objetivo de simplificar las regulaciones, las formas de intervención del sector público, así como de facilitar la toma de decisiones a partir de marcos regulatorios de los diversos agentes públicos, privados y sociales. Con esta perspectiva coincide Serna (2010) cuando indica que una de las condiciones de la gobernanza es la interdependencia o asociación entre agentes, condición necesaria para apuntar a la dirección adecuada del desarrollo, en función de la integración de visiones e intereses, a veces contrapuestos. Sin embargo, los consensos que se alcanzan serán suficientes para impulsar estrategias y propósitos de corto, mediano y largo plazo, bajo esquemas de cooperación en las que se suman recursos de la sociedad.

La gobernanza es “[...] manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de la realidad empírica de los que el estado (sic) es, y de lo que debiera ser” (Serna, 2010:21-22). En su esencia, la gobernanza trasciende al Estado e incluye a los grupos y organizaciones sociales, así como al sector privado en la discusión pública en torno a los temas del desarrollo; es decir, con la gobernanza se construye una forma apropiada, eficaz y correcta de gobernar bien y con buenas prácticas. La gobernanza conlleva el precepto de cooperación horizontal y vertical entre las instituciones de gobierno, así como con actores privados y sociales en las diversas fases de las políticas públicas.

Para Cerrillo (2005:12) “...el surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos”, dando paso a nuevas formas de regulación sustentadas en la negociación y la persuasión, cuyos resultados son la movilización y la reunión de recursos sociales dispersos. La dirección y la determinación de los objetivos de la sociedad están más allá del gobierno, y operan bajo esquemas de horizontalidad y de cooperación. “En otras palabras, la gobernanza promueve un estilo de gobierno sustentado más en la coordinación de intereses de diversos actores, que en el mando formal y normativo propiciado por y desde el Estado” (Dalla-Torre, 2017: 48).

Rosas, Calderón y Campos (2012) identifican cuatro implicaciones en la práctica política:

- Es un “nuevo arte de gobernar” cuyo sujeto principal es la ciudadanía y sus organizaciones que se articulan con el gobierno.
- Los gobiernos operan más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.

- Es posible la formación de nuevas figuras participativas que trascienden los periodos de gobierno con visión de largo plazo, tales como Observatorios de Desarrollo e Institutos de Planeación, por ejemplo.
- Las decisiones gubernamentales y las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que implica colocar a las regiones y a las ciudades como espacios vitales para gobernar.

En suma, la gobernanza aspira a ser una nueva y diferente forma de gobernar que reconoce e institucionaliza la pluralidad, las relaciones de horizontalidad y los necesarios equilibrios entre el poder público y la sociedad. “De ahí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno” (Cerrillo, 2005:13). Es decir, la forma de gobernar deja de ser unidireccional, jerárquica y monopólica, lo que da pie a la participación de diferentes organismos públicos y semipúblicos, ámbitos de gobierno, sectores privados y organizaciones sociales con presencia nacional o comunitaria. El resultado es que el denominado interés general no deviene exclusivamente de la visión gubernamental, sino del entramado en red que legitima la acción pública.

Por otra parte, el espacio natural de la gobernanza es el territorio. De acuerdo con Zoido (1998:2) el territorio “se define, en primera instancia como “el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza como , física o inmaterial[...]. Sin embargo, cuando el concepto integra a grupos humanos complejos adquiere connotaciones más amplias; desde esta perspectiva se integran los soportes físicos de la reproducción social, los paisajes propios de las memorias personales y colectivas, y las construcciones simbólicas que de determinados espacios se generan en el devenir de las comunidades. Para Cuervo (2006), el territorio es “[...] el significado básico inicial otorgado al término de territorio será el de espacio natural culturalmente apropiado por la sociedad humana” (:24).

El territorio es una resultante de relaciones de apropiación y valorización del espacio; es el principio y la resultante de la existencia social misma (Cuervo, 2006). El territorio tiene una expresión material en torno a la cual se expresan los diversos comportamientos sociales e individuales en el que se entrelazan las relaciones sociales y las relaciones con la naturaleza. Fundamentalmente las instituciones y los códigos sociales surgen, se reproducen y cambian de conformidad con los juegos de poder que, en torno al territorio, se desarrollan. El territorio es, en principio, el soporte geopolítico de los estados nacionales y, al mismo tiempo, “[...] constituye una manifestación más versátil del espacio social como reproductor de las acciones de los actores sociales” (Llanos, 2010:213). Por ello, el territorio es “[...] un espacio apropiado por los grupos sociales para fijarse en él, asegurar su supervivencia, construir viviendas y rutas, explotar productos, delimitar dominios” (Capel, 2016:7).

El territorio es cultura. Aunque pareciera una paradoja el territorio no es algo dado, sino que es un constante flujo de procesos humanos, de ahí que sea una construcción social y cultural, en el que convergen las dimensiones naturales y sociales que otorgan sentido y razón de ser a la acción humana (Capel, 2016). Acción que configura y es configurada por los sistemas económicos y políticos, los valores, el deber ser y los imaginarios del bien común

prevalecientes. De acuerdo con Llanos (2010) son las necesidades humanas y su lucha por satisfacerlas lo que deriva en espacios vividos y simbólicos a través de los cuales transcurren las prácticas sociales y los sentidos simbólicos, algunos de los cuales se caracterizan por su fugacidad y, al mismo tiempo, por su permanencia en el tiempo y el espacio.

En ese mismo orden de ideas, Rojas, Calderón y Campos (2012) definen la gobernanza territorial como una práctica o conjunto de procesos a través de los cuales se organizan las múltiples relaciones e interacciones de los actores del espacio público, donde cada cual tiene la posibilidad de encauzar sus intereses. El resultado de dichos procesos es la elaboración de una visión territorial compartida, a partir de la cual se construyen identidades y valorización de lo que denominan capital territorial con miras a lograr cohesión mediante la participación. La gobernanza territorial es un gran reto porque, en sociedades como las latinoamericanas, aún existen tradiciones de autoritarismo, centralismo y verticalismo; por lo que transitar hacia condiciones de integración y respeto de lo diverso demanda tolerancia y nuevos esquemas de diálogo y concertación.

Para Quispe (2017: 21) “[...] el enfoque territorial implica dar una mayor importancia a la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, considerando que las situaciones y particularidades específicas de los pobladores de territorios concretos e involucrándolas de manera protagónica”. Es decir, el territorio se convierte en un espacio de ejercicio democrático del gobierno donde se garantizan rutas de participación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. La gobernanza territorial implica la organización de consensos entre distintos actores en diversas escalas. En lo vertical, implica relaciones multinivel entre ámbitos de gobierno, particularmente a escala local y regional. En lo horizontal, requiere de la coordinación entre sectores administrativos, entre territorios contiguos o en red y entre diferentes actores, lo cual da pie a múltiples tipos de asociación: público-privado, público-social, social-privado y/o tripartita.

La perspectiva territorial de la gobernanza conlleva un enfoque de desarrollo incluyente y participativo que requiere “generar una sinergia entre todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados para evitar incoherencias, acciones contradictorias y yuxtaposiciones” (Dalla-Torre, 2017:49). Bajo esta perspectiva los recursos de todo tipo se pueden utilizar de una manera más eficiente ya que las acciones, producto de la legitimidad, tendrán direccionalidad, propósito y periodos definidos de cumplimiento. De manera complementaria, será posible conjuntar esfuerzos para avanzar de forma sincrónica en proyectos complementarios que sumen y no paralicen al resto. Así se evitará repetir acciones, beneficiarios y espacios, lo cual desgasta y hace que las sociedades consuman sus energías innecesariamente.

En suma, “la gobernanza territorial tiene como objeto al territorio bajo la ambición de construir una visión compartida y consensuada sobre su futuro a partir del debate, la negociación y la deliberación entre los diferentes actores territoriales” (Dalla-Torre, 2017:53). El concepto va más allá de la idea de gobierno, ya que supera la unilateralidad estatal en la toma de decisiones. Hablar de gobernanza territorial implica reconocer al territorio como el nodo que acerca a diversos actores y que propicia escenarios de diálogo y concertación; además supone la construcción de compromisos donde cada cual pone a la

disposición del conjunto recursos orientados al desarrollo presente y futuro (Bustos, Lukas, Stamm y Torre, 2019).

La forma institucional que instrumentaliza la gobernanza territorial es la ordenación del territorio. Este último es un marco referencial que tiene por objetivo principal plantear modelos y líneas de intervención en el territorio para equilibrar, remodelar, mejorar la calidad de vida y proteger el medioambiente (Capel, 2016). La ordenación del territorio, como instrumento de referencia para los actores del espacio público, es la manifestación explícita de los consensos alcanzados en torno a las diversas partes que conforman un ámbito político-administrativo para alcanzar un desarrollo socioeconómico equilibrado, así como las líneas de acción y responsabilidades de los diversos agentes sociales, públicos y privados; donde uno de los principales insumos de la ordenación es el aprovechamiento y el uso del suelo.

Para Quispe el enfoque territorial:

[...] desarrolla dos aspectos principales: (a) el territorio como espacio socio-cultural y geográfico, en la que se conceptualiza como una construcción social, es decir como un espacio en el que se interactúan sistémicamente los aspectos: sociocultural, histórico, económico, político, institucional y (b) la promoción del desarrollo orientado al desarrollo humano integral, en la que se articulan las políticas y procesos que convergen en el espacio territorial (2017:21).

La ordenación del territorio contempla amplitud de variables que conforman el territorio y los objetos resultantes del desarrollo de las sociedades. Dentro de estos objetos se encuentran las ciudades; de ahí que sea importante discutir si deben expandirse o compactarse, los esquemas de movilidad, la forma y función de las mismas, la huella ecológica y los soportes físicos que permiten su reproducción. Para Capel (2016) en las ciudades debe garantizarse condiciones para la generación y acceso equilibrado a bienes públicos y privados, así como a una efectiva interacción social sustentada en principios de respeto, tolerancia y apertura.

Zoido (1998) señala que la ordenación del territorio es esencialmente una responsabilidad de las instituciones de gobierno, que se apoya en instrumentos jurídicos (locales, regionales, nacionales e internacionales), en estructuras administrativas y en instrumentos esenciales, tales como los planes y programas de ordenación territorial. Estos últimos requieren de conocimientos científicos interdisciplinarios para construir sus principios y fundamentos. La ordenación del territorio es un instrumento no un fin en sí mismo y sirve como un referente esencial de los actores, en pro del uso adecuado de los recursos, el desarrollo en general y el bienestar de la sociedad. Mediante dicho instrumento es posible delinear la disposición y localización de objetos estructurantes y de mayor funcionalidad para la reproducción de las sociedades; así como las acciones que otorgan sentido y llenan de símbolos la interacción social, generando así identidades y percepciones de pertenencia territorial.

En un plan o programa de ordenación territorial se pueden establecer la distribución de los usos del suelo, la localización de estructuras, así como los sistemas que permiten integrar los diversos espacios de manera funcional mediante esquemas de sinergias y complementariedad. Un plan o programa de ordenación territorial “[...] no debe imponerse

indiferenciadamente a cualquier situación, sino ser tomado como punto de partida junto a los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico” (Zoido, 1998:5).

### **Marco institucional de la Gobernanza territorial y la Ordenación del territorio en México.**

A nivel internacional el planteamiento de introducir el paradigma de la gobernanza en el diseño institucional de los países, deriva de las recomendaciones de diversos organismos multilaterales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha jugado un papel relevante. Desde el año 2000 señaló que la gobernanza se define como un “sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado” (PNUD; 2000: s/p). De ese modo, a través del tiempo se han perfilado de algún modo las estructuras político administrativas de los países para atender las diversas problemáticas del desarrollo que enfrentan.

Dicho planteamiento ha sobrevivido al tiempo. En 2015, se aprobaron los 17 objetivos del Desarrollo Sostenible, dentro de los cuales el concepto de gobernanza se perfiló de manera transversal. En lo concerniente a la gestión del territorio y de las ciudades, el concepto de gobernanza se planteó como fundamento para definir proyectos y emprender las estrategias para alcanzar metas. Posteriormente, durante la Conferencia III de la ONU sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible de 2016, los debates se centraron en torno a la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ONU-HÁBITAT, 2017); la cual tiene como propósito ser un poderoso instrumento que permita abordar con eficacia los complejos problemas que plantea la urbanización de los territorios a nivel mundial.

A través de la NAU se establece el compromiso de los países con el desarrollo urbano sostenible en el que se contemplan todos los niveles: mundial, regional, nacional, subnacional y local. Es decir, una visión donde cada acción positiva o negativa en cualquiera de los niveles tiene efectos en cadena en relación con los otros. De ahí la importancia de contar con un paradigma referencial para todos, que logre sinergias y desarrollo a largo plazo (ONU-HÁBITAT, 2017). En lo particular la NAU contribuye a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, consecuentemente, se orienta de conformidad con las metas que se desprenden de dichos objetivos, en el sentido de que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En el punto 13 de la NAU, denominado “Imaginamos Ciudades y Asentamientos humanos”, se resalta la idea de participación, promoción de la colaboración cívica y la generación de sentidos de pertenencia; donde la prioridad es la producción de espacios públicos con condiciones adecuadas para la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política y donde se reconocen las necesidades específicas de las personas en situaciones de vulnerabilidad. También se establece que las ciudades no serán espacios encerrados en sí mismos, sino que habrán de cumplir funciones territoriales más allá de sus límites, fungiendo como espacios potenciadores del territorio, más que como depredadoras de recursos.

El punto más relevante de la NAU es el 15, dado que ahí se establecen compromisos claramente vinculados con la gobernanza:

a) Reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos;

b) Reconocerá la función rectora de los Gobiernos nacionales, según proceda, en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales, de la sociedad civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable (ONU-HÁBITAT, 2017: 8).

En el punto 15 también se señala que la elaboración e implementación de políticas urbanas se sostendrá a través de asociaciones locales y nacionales, así como la cooperación de todos los niveles de gobierno. También se especifica la importancia de fortalecer “la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados [...] (ONU-HÁBITAT, 2017: 8). Como resultante, los instrumentos de planificación integrarán lo urbano y lo territorial con visión de largo plazo; además deberán incluir de manera clara marcos e instrumentos de financiamiento que no dilapiden las finanzas públicas, sino que sean capaces de crear valor agregado a través del tiempo.

Dentro de la sección de compromisos que integra la NAU, en los puntos 85 al 92, se abordó de manera explícita a la gobernanza urbana como un marco de apoyo para lograr los propósitos de la agenda. En una revisión global de dichos puntos, se observa la determinación de fortalecer las facultades de los gobiernos locales bajo un esquema de descentralización. También los países se comprometieron a generar políticas urbanas inclusivas, aplicables y participativas bajo un enfoque de desarrollo urbano y territorial sostenible, instrumentando mecanismos financieros transparentes y responsables. Asimismo, se determinó incrementar los niveles de coordinación y cooperación entre los diversos ámbitos de gobierno de los países firmantes; del mismo modo que pondrían en marcha mecanismos de consulta en múltiples niveles, definiendo competencias e instrumentos, así como los recursos necesarios para emprender la acción pública.

Uno de los aspectos más complejos del planteamiento de la gobernanza urbana y territorial que contiene la NAU es el que refiere el punto 88, ya que en él se plantea lograr la coherencia entre objetivos y medidas de políticas sectoriales. Resulta de mayor complejidad, dado que las administraciones públicas de los países aún mantienen vigente el viejo modelo burocrático sectorizado, que difícilmente se flexibiliza para diseñar, implementar y evaluar los resultados de las políticas públicas o incluso para establecer un vector orientador de los objetivos y metas gubernamentales. Derivado de lo anterior, a través del punto 89, los países se comprometieron a establecer marcos jurídicos y normativos facilitadores de la transversalidad de las políticas, en particular las urbanas y territoriales, donde el principio de subsidiariedad será aplicable para subsanar las insuficiencias que en alguna coyuntura se pudieran presentar.

Los puntos 90 al 92 están enfocados al fortalecimiento de los gobiernos locales y el fomento de la participación ciudadana. En cuanto al primer aspecto, la NAU establece que los gobiernos subnacionales y locales deben contar con espacios efectivos para la toma de

decisiones en aspectos urbanos, metropolitanos y territoriales. El escenario descrito se sustentará en estructuras organizacionales funcionales, abiertas y flexibles por parte de los gobiernos locales, para que, en coordinación con los grupos de la sociedad, los privados y otras esferas de la administración pública, se logre el diseño e implementación de políticas públicas con visión territorial. En el tema de la participación ciudadana se debe considerar la diversidad de género, edad y condición de la población; igualmente debe considerarse la participación en las diversas fases de las políticas urbanas y territoriales: diseño, presupuestación, ejecución, evaluación y examen; haciendo uso de mecanismos y recursos tecnológicos, así como de información amplia, oportuna y accesible.

En otro orden de ideas, el instrumento jurídico propio de la gobernanza territorial y el ordenamiento territorial en México es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU). Al hacer la revisión de tal instrumento se observa que en su primera sección no hace una definición de gobernanza territorial, pero sí de ordenamiento territorial. En relación con esto último la LGAHOTyDU señala en la fracción XXVI art. 3 que el ordenamiento territorial “es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”. Es decir, se contemplan dos aspectos esenciales: a) transversalidad, vertical y horizontal, entre gobiernos y; b) apertura a la participación de los diferentes grupos de la sociedad. Al mismo tiempo, se define el ámbito espacial de actuación: el territorio como ente que requiere del uso del pensamiento racional, técnico y con visión de largo plazo.

En relación con la gobernanza territorial, la LGAHOTyDU dedica el capítulo primero del título segundo, a definir las atribuciones que en materia de planeación, ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano habrán de tener los tres ámbitos de gobierno que existen en México. Se resalta que independientemente de las facultades y atribuciones, la ley mandata que dichas facultades habrán de ejercerse de manera concurrente; es decir, que pueden incidir los gobiernos en un mismo espacio y tiempo, pero con atribuciones distintas y al mismo tiempo complementarias. Aspectos que la Ley plasma en el capítulo quinto denominado Coordinación y Concertación.

El esquema de gobernanza territorial se establece en el Título Tercero denominado Órganos Deliberativos y Auxiliares. Ahí se determinan las facultades para el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (capítulo primero art. 14-16), mismo que se concibe como una instancia consultiva “[...] de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia”. El Consejo solo alcanza una fase tangencial de la gobernanza territorial, ya que queda fuera la fase de implementación de la política pública. Es decir, queda únicamente como una figura que atestigua y valida, pero no participa directamente en la gestión federal del territorio.

Para el caso de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (art. 19-21) se parte, en lo general, del mismo principio articulador del ámbito federal: opinar. Sin embargo, se nota un avance limitado en la fracción X del artículo 21 cuando se señala que es facultad de dichos órganos locales “promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector

privado, para la instrumentación de los programas relacionados con la materia”. Es un avance limitado, ya que abre la posibilidad de la participación de los privados en la instrumentación, pero no se estipula para las organizaciones sociales.

En la sección de la LGAHOTyDU que se abre a una práctica de gobernanza territorial, sobre todo enfocada a la instrumentación, es en las fracciones II a la IV del art. 93 donde se establece que las autoridades habrán de ser responsables de promover la participación social y ciudadana en diversos aspectos: construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; así como la ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígena.

Finalmente, en los artículos 94 y 95 se instituye la obligatoriedad de la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas; es decir, otro elemento central en el concepto de gobernanza territorial. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen la obligatoriedad de informar con oportunidad y veracidad, reconocer las formas de organización social y poner a disposición pública la información relativa a los planes y programas de ordenamiento territorial y la información resultante de la gestión del territorio. Aspectos que se instrumentarán a través de la conformación de Sistemas de Información Territorial y Urbano (art. 97-98) y de Observatorios Ciudadanos (art. 99-100).

Al pasar de las instituciones a los instrumentos, en materia de gobernanza y ordenamiento territorial se observa que la dependencia federal encargada del sector (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; SEDATU) cuenta, entre otros, con dos instrumentos básicos: Manual de Gobernanza Metropolitana (SEDATU, 2020a) y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) (SEDATU, 2020b).

El propósito del Manual de Gobernanza Metropolitana es:

Es ofrecer metodologías, con formatos sencillos y dinámicos, que permitan mejorar los procesos de gobernanza en las distintas zonas metropolitanas del país. El Manual está dividido en cinco módulos principales: Contexto, Estructura, Dinámicas, Agenda y Seguimiento, cada uno orientado a coadyuvar en la generación de diagnósticos integrales y el desarrollo de proyectos estratégicos ((SEDATU, 2020a: 6).

De acuerdo con los responsables, el Manual es un documento que intenta superar la verticalidad y sectorización de la administración pública tradicional que pervive en México, para entrar en un escenario de acción pública más plural, flexible, participativa, a través de redes de colaboración que permitan aterrizar los principios de coordinación y concurrencia planteados en la LGAHOTDU. En sus diferentes módulos, el Manual propone una serie de herramientas para los actores metropolitanos que les permita conceptualizar, recabar información, procesar, tomar decisiones y definir rutas de trabajo. Parten del supuesto de que la aplicación de las herramientas permitirá que la acción pública de carácter metropolitano habrá de contar con legitimidad política, legitimidad funcional y legitimidad social dado que en sus procesos se integran autoridades y ciudadanía. (SEDATU, 2020a).

El Manual se caracteriza por la aparente sencillez de sus módulos y etapas, ya que está construido de una manera lógica donde cada paso que se refiere permite el abordaje de los subsecuentes. En términos técnicos resulta un instrumento que puede ser de mucha utilidad. Sin embargo, las dinámicas políticas que predominan en México no presentan condiciones para lograr una efectiva y permanente coordinación y concertación entre ámbitos gubernamentales, ni entre entidades. En principio, los calendarios de elección a nivel municipal, estatal y federal no concuerdan, ya que mientras unos concluyen sus periodos, otros recién toman posesión. Igualmente, la divergencia de ideologías puede influir negativamente en la voluntad de participar e integrarse a las redes de cooperación que prescribe el manual. Finalmente, se puede afirmar que en México los gobiernos no ven más allá de sus demarcaciones político-administrativas y difícilmente conciben los territorios como parte de un todo mayor que requiere de aplicar recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos, que no están dispuestos a compartir.

Por lo que se refiere a la ENOT, se concibe como una política pública con una visión de mediano y largo plazo. En su esencia en el documento se señala que será prioridad la construcción de asentamientos humanos de todo tipo sostenibles, seguros e incluyentes, así como la promoción del uso racional de los recursos naturales (SEDATU, 2020b). Algo que llama la atención es que se plantea como una política transversal en términos institucionales y temporales, ya que sus efectos vinculatorios en materia territorial atraviesan la administración pública federal, los ámbitos estatales y municipales, así como los sectores social y privado en el tiempo presente y en el futuro.. De dicha transversalidad habrá que revisar su factibilidad dadas las inercias sectorizadas de las instituciones gubernamentales de cualquier ámbito gubernamental, ya que la ENOT plantea un cambio radical de paradigma para la administración pública, que en las condiciones actuales pareciera complejo de instrumentar.

La estrategia enlista seis propósitos: transversalidad, sostenibilidad, equidad, estructuración territorial y gobernanza. Respecto al último de ellos se afirma: “Desarrollar y promover mecanismos de coordinación, concertación y concurrencia entre los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado –con un enfoque incluyente de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos–, que contribuyan a la cohesión social, promoviendo el bienestar y disminuyendo las desigualdades” (SEDATU, 2020b; 21). Como se observa, se recoge la definición de gobernanza que contiene la LGAHOTDU en cuanto a la participación de diversos actores en la gestión del territorio, al mismo tiempo que en este documento se perfilan los destinatarios de las acciones.

En cuanto a los retos actuales para institucionalizar la práctica de la gobernanza territorial, la ENOT establece en sus estrategias lograr que se implementen mecanismos adecuados de concurrencia de las diferentes entidades y dependencias gubernamentales, donde se establezcan acciones en materia de ordenamiento territorial y ecológico. De manera complementaria se establece la necesidad de consolidar un sistema de espacios para el diálogo y la participación de todos los sectores involucrados, así como fortalecer los mecanismos de articulación vertical y horizontal (SEDATU, 2020b). Estas estrategias se van desarrollando a lo largo de las diversas secciones del documento.

Enfáticamente en la sección denominada “Eje Nacional 3. Gobernanza Territorial” se establece un objetivo prioritario del que se desprenden una serie de objetivos particulares.

Se resalta lo anterior porque, en la mayoría de los objetivos se repite constantemente el verbo “promover”. Aquí es donde está el problema, ya que así bastaría que la SEDATU mostrase evidencia que “promovió” alguna acción, independientemente de que obtengan los resultados esperados. En consecuencia, de lo anterior, a pesar de que la ENOT se concibió como un instrumento legal de política pública para la planeación institucional y la ordenación del territorio del país con un carácter transversal, en términos institucionales y temporales, difícilmente encontrará las condiciones para implementarse. Ya que dicha implementación implica ajustes normativos a nivel federal y en cada entidad de la república, así como la creación de espacios de concertación que difícilmente se pueden institucionalizar y, un tercer elemento: alineación de presupuestos; este último aspecto pareciera ser el de mayor complejidad técnica y política.

Desde la vertiente técnica ello implica, en principio, que el presupuesto de egresos de la federación establezca en el gasto de inversión sectorial las partidas correspondientes y que en su ejercicio se empaten los tiempos en cada sector de la administración. Mientras que en los estados de la república se necesitarían, además de las dos condiciones enunciadas para el gobierno federal, ajustes legales que permitan diseños presupuestales bajo tal enfoque de transversalidad. También en el ámbito municipal técnicamente se deberán resolver aspectos de presupuesto propio, recursos etiquetados y deuda pública. Al mismo tiempo, en términos políticos, se requiere de la delicada construcción de acuerdos entre los diferentes actores cuyos intereses, capacidades y perspectivas, por lo menos en México, solo da para el discurso, la toma de fotografía y nada más. Dentro de este orden de ideas, la implementación de la ENOT plantea un gran reto para los gobiernos y la sociedad misma.

### **Indicadores de gobernanza en la formulación del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México.**

El Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México (PTOZNVM), se formuló como un instrumento regional de ordenamiento territorial en el entorno del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Los propósitos del PTOZNVM son la orientación de los procesos de planeación a nivel municipal y estatal, así como de coordinación y gestión entre diversos ámbitos gubernamentales con perspectiva territorial para la Zona Norte del Valle de México (ZNVM) (SEDATU, 2020c). De acuerdo con dicho programa se trata de “un proceso técnico y de gobernanza metropolitana inédito” (SEDATU, 2020c) ya que, según dicha Secretaría, se elaboró a partir de la coordinación entre ocho municipios de la ZNVM, el gobierno del Estado de México, el gobierno del Estado de Hidalgo, así como de diversas dependencias del gobierno federal.

Dentro del orden de ideas expuesto en la primera parte de esta presentación, se plantean algunos indicadores que permitirán observar si efectivamente existen elementos de gobernanza en la formulación del PTOZNVM:

- a) Cooperación multinivel
- b) Subsidiariedad
- c) Cooperación horizontal
- d) Cumplimiento del marco regulatorio

- e) Transparencia
- f) Formación de equipos técnicos
- g) Formación de redes actores
- h) Participación social y privada

En relación con los dos primeros incisos (a y b), de acuerdo con la SEDATU (2020c), a la formulación del del PTOZNVN le antecedió la firma de un Convenio de Coordinación (SEDATU, 2019) para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la zona. Uno de los aspectos que sobresalen en la firma del Convenio mencionado fue la asistencia de actores gubernamentales titulares de la responsabilidad pública, es decir, actores que toman decisiones importantes en todos los ámbitos: secretario del ramo federal, gobernadores y presidentes municipales. En principio pareciera ser un buen punto de partida para hablar de integración multinivel en el diseño del instrumento de planeación aludido.

No obstante, lo anterior, del análisis de las cláusulas del Convenio de Coordinación (SEDATU, 2019) se destaca que participación de los gobiernos estatales y municipales resultó marginal en la etapa de formulación del PTOZNVN, ya que la responsabilidad principal recayó en la SEDATU, tanto en lo económico como en el grupo de especialistas y técnicos que se encargarían de la redacción del documento. Es decir, se puede observar la aplicación del principio de subsidiariedad. Los compromisos fundamentales recayeron en la federación, ya que el proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, deriva de un cuestionado proceso político de selección del lugar donde habría de instalarse (Lima, 2018); es decir, el aeropuerto no es un proyecto nacido en los territorios de las entidades: es un proyecto de arriba-abajo.

Otro elemento del principio de subsidiariedad presente, lo encontramos al analizar la tercera cláusula del Convenio de 2019 (Compromisos Específicos), ya que en la SEDATU recayeron los más importantes: a) coordinar la elaboración y seguimiento del PTOZNVN; b) brindar asistencia técnica para los municipios que así lo requirieran elaboraran o actualizaran sus respectivos planes de desarrollo urbano; c) garantizar el financiamiento para la elaboración o actualización de planes de desarrollo urbano de los municipios. Se resalta lo anterior, ya que desde 1983 es facultad constitucional municipal la zonificación y administración de los usos de suelo, lo que sería tiempo suficiente para haber adquirido experiencia para solventar tales detalles técnicos. A 40 años de la reforma constitucional aludida resulta paradójico que los municipios no cuenten con el desarrollo organizacional requerido para el caso. Además, en el Estado de México desde 2003 quedó establecido puntualmente en el Libro Quinto del Código Administrativo y en su reglamento, todo el procedimiento a seguir en la formulación de dichos planes. Plantear destinar recursos para que los municipios hagan lo que debe ser una rutina, parece un despropósito a estas alturas.

En términos de la cooperación horizontal (indicador c), los gobiernos de Hidalgo y del Estado de México dispusieron acciones simbólicas, que no implican recursos económicos, tales como “coordinar acciones”, “brindar asesoría y acompañamiento”, apoyar a los municipios que aún no han asumido las facultades constitucionales de zonificar y administrar los usos del suelo. Mientras que los ocho municipios se comprometieron elaborar, actualizar

o modificar sus planes municipales de desarrollo urbano para alinearlos con las políticas y estrategias del PTOZNVM que resultasen una vez concluida su elaboración; lo anterior, previo financiamiento que les proporcionase la SEDATU. En este escenario que obliga a los gobiernos municipales a asumir a plenitud los principios del artículo 115 constitucional, existe la posibilidad de contar con una visión territorial compartida a partir de la cual integrar la participación del capital social local para lograr cohesión, valorización e identidad regional.

En cuanto al cumplimiento del marco regulatorio (indicador d) el PTOZNVM cumple, en lo general, con dicho precepto. En la sección primera del documento se da cuenta del fundamento normativo para la elaboración del programa y se abarcan aspectos del ámbito internacional, nacional, estatal; así como de la alineación con los instrumentos de planeación de niveles superiores. En este aspecto, México dispone de un instrumental jurídico robusto. Sin embargo, existen dos aspectos que se deben revisar para determinar la congruencia del PTOZNVM en términos del marco regulatorio.

El primero es la validación de una “consulta nacional efectuada en 538 municipios del país del 25 al 28 de octubre de 2018, donde se obtuvieron 310 mil 463 votos para continuar con el NAIM y 747 mil votos a favor de la construcción del aeropuerto en la Base Aérea Militar No. 1 Santa Lucía” (SEDATU, 2020c: 17), ya que dicha consulta, de acuerdo, con el consenso de juristas, no cumplió con los términos de ley, porque aún no se tomaba posesión del cargo en el ejecutivo federal (Lima, 2018: 16). El segundo, alude a dejar fuera las conclusiones de un estudio de aeronavegabilidad encargado por el gobierno federal a una empresa francesa, donde se asentó que “[...] hasta el momento no hay conclusiones definitivas sobre la viabilidad de la operación conjunta de los 3 aeropuertos estudiados” (Portal Aviación 21, 2019). Estos dos aspectos le otorgan un margen de duda a la congruencia del PTOZNVM en términos de cumplimiento del marco regulatorio.

Uno de los indicadores que se observan adecuadamente es el de Transparencia (indicador e). Son tres elementos que permiten sostener lo anterior: uno es el acceso ágil en el portal del INAI al Convenio de Coordinación para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la Zona Norte del Valle de México (Con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía); el segundo, es la publicidad del PTOZNVM a través del portal de la SEDATU, tanto en su versión ejecutiva, como en la extensa y; el tercero, es la publicación en el Diario Oficial de la Federación (23/12/2020) del aviso mediante el cual se da a conocer la dirección electrónica disponible para consulta el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía (DOF, 2020). Este indicador es impecable.

En cuanto a la formación de equipos técnicos (indicador f) para la formulación del PTOZNVM, el propio documento relata la participación de tres consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, que realizaron diversas tareas: coordinar externamente el proyecto, asesorar en el análisis sociodemográfico y económico, así como en el análisis territorial y cartográfico. También contaron con asesores externos que se encargaron de diversas temáticas (medio ambiente, planeación urbana, desarrollo urbano, equipamiento urbano, participación social, movilidad y transporte, sociología urbana, equipamiento público y sistemas de información geográfica) que dan estructura y contenido al programa.

Igualmente, en el PTOZNVN se refiere la participación de un grupo de trabajo conformado por representantes de los dos gobiernos estatales (Estado de México e Hidalgo) y de los ocho municipios implicados territorialmente, que es una acción vinculada al indicador Formación de redes de actores (indicador g). De acuerdo con el PTOZNVN se efectuaron 14 reuniones ordinarias del Grupo de Trabajo, trabajo de campo y talleres, que formaron el equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), asesores externos, funcionarios federales, funcionarios estatales y los presidentes municipales. Como se observa, en el indicador no están presentes de manera formal las organizaciones de la sociedad, ni empresarios de diverso tipo que de algún modo pudieran colocar temas dentro de la agenda de trabajo y de la propia estructura del documento.

En cuanto al indicador de Participación social y privada (indicador h), el PTOZNVN contiene en la sección IX.1, denominada Proceso participativo y recopilación de información, una descripción de un proceso participativo y colectivo ideal. En este aspecto plantea tres puntos esenciales para integrar la participación ciudadana: talleres participativos, recorridos de campo y entrevistas. También señala que las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de profesionistas, organizaciones empresariales y asociaciones de productores pueden, en conjunto, realizar aportes importantes. Sin embargo, en el propio documento se reconoce que “[...] durante la elaboración del PTO-ZNVN su integración y participación fue limitada por lo que su integración será fundamental en las siguientes fases de planeación” (SEDATU, 2020c: 75). He aquí el punto débil, en términos operativos, así como en la aplicación de un efectivo esquema de gobernanza territorial. La sociedad quedó fuera.

En el propio PTOZNVN se reconoce tal situación; “[...] a los municipios de la zona norte, aún les queda mucho por recorrer en cuanto a colaboración y coordinación trans, entre e inter institucional y con la sociedad, pues en términos de decisiones aún muchas de estas son tomadas de manera jerárquica y arbitraria” (SEDATU, 2020c: 85). Aunque se señala a los municipios debilidad institucional para interactuar con la ciudadanía el propio PTOZNVN reproduce el mismo esquema, ya que en su formulación no se abrió a la participación de los diversos grupos de la sociedad. Incluso, en una sección del documento denominada Matriz de Programación de Acciones (170 en total) segmentadas en los diversos subsistemas que conforman el programa, no existe un solo proyecto o acción en el que se haya destinado responsabilidad o corresponsabilidad a los sectores social y privado. Estamos en presencia de un indicador de gobernanza territorial no atendido en la formulación del PTOZNVN.

## **Conclusiones y propuestas**

A manera de conclusiones se señala que en términos institucionales la formulación del PTOZNVN se planteó como una experiencia de gobernanza territorial que implicó el acercamiento de actores gubernamentales que se movían en escenarios particulares, en términos sectoriales y territoriales, sin generar sinergias en la acción del sector público. Se puede considerar que los indicadores: cooperación multinivel, subsidiariedad, cooperación horizontal, cumplimiento del marco regulatorio, transparencia y formación de equipos técnicos, fueron cubiertos adecuadamente. Lo anterior puede ser síntoma del desarrollo organizacional logrado en las administraciones públicas. Sobre todo, se destaca el rol principal que en todo el proceso tuvo la SEDATU, y la actitud colaborativa y proactiva de los

gobiernos estatales y municipales de acuerdo con su nivel comprometido en el Convenio de colaboración también estudiado.

Sin embargo, como se pudo observar del análisis de los indicadores de gobernanza territorial: formación de redes de actores y participación social y privada; en esta etapa se dejó de lado el principio que señala que los poderes públicos ya no serán los actores exclusivos en la definición y gestión de las políticas territoriales. En este caso, se observa, que este aspecto es un déficit que limita la legitimidad del PTOZNVN. Ya que de esta ausencia social no puede referirse un empoderamiento y apropiación local de los compromisos para impulsarse en un esquema de gestión para valorar, evaluar y compartir esfuerzos en pro del desarrollo, la sustentabilidad y la calidad de vida de los habitantes de la región.

A manera de propuesta se plantea:

1.- Si bien es cierto que la ordenación del territorio es una responsabilidad del sector público, de suyo compleja, y que además debe sostenerse en conocimientos técnico-científicos, sobre todo en la parte diagnóstica; también lo es el que en la definición de los objetivos, estrategias y metas pueden integrarse las visiones, intereses y recursos locales de que disponen los privados y los grupos sociales.

2.- Se puede retomar el enfoque de que lo territorial debe abordarse, efectivamente, de manera holística, sistémica e integral en el diseño e implementación de políticas públicas que respondan, también a las situaciones particulares, percibidas y sentidas por los actores del territorio y no sólo desde la visión de agentes externos.

3.- La etapa subsecuente que contempla en Convenio, que implica la formulación, actualización y/o modificación de los planes municipales de desarrollo urbano y planes regionales, puede ser un nicho de oportunidad para resarcir lo que no se concretó en el PTOZNVN: participación de los sectores sociales y privado.

## Referencias

**Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A.**(2019). “Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile” [En línea], en *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 73, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, disponible en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n73/0718-3402-rgeong-73-00161.pdf> [Accesado el 8 de mayo de 2021].

**Capel, H.** (2016). “Las Ciencias Sociales y el estudio del territorio” en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* [En línea], vol. XXI, núm. 1.149, febrero, España, Universidad de Barcelona, disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf> [Accesado el 05 de mayo de 2021]

**Cerrillo, A.** (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* [En línea], Madrid, Instituto de Administración Pública, disponible en [http://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La\\_gobernanza\\_hoy-ConsultoresTema.pdf](http://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf) [Accesado el .

**Cruz, H.** (2008). “Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales” en *Boletín de la A.G.E.* [En línea], núm. 48, España, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3093774> [Accesado el 12 de mayo de 2021].

**Cuervo, L.** (2006). *Globalización y Territorio* [En línea], Chile, ILPES, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7315/S0600224\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7315/S0600224_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Accesado el 23 de marzo de 2021].

**Dalla-Torre, M.** (2017). “Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial” [En línea] en *Bitácora* 27, núm. 1, enero-marzo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v27n1/v27n1a06.pdf> [Accesado el 12 de abril de 2021].

**DOF** (2020), “Aviso mediante el cual se da a conocer la dirección electrónica disponible para consulta el Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía”, en *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 23-12-2020. México, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608585&fecha=23/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608585&fecha=23/12/2020) [Accesado el 13 de abril de 2021].

**Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, (LGAHOTyDU) (2016), en *diputados.gob.mx* [En línea], México, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf) [Accesado el 20 de febrero de 2021].

**Lima, C.** (2018). *Polarización política en la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* [En línea], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-IDEA, disponible en [http://168.176.238.67/wp-content/uploads/2020/06/20190216\\_CFLG\\_NAICMV2.pdf](http://168.176.238.67/wp-content/uploads/2020/06/20190216_CFLG_NAICMV2.pdf) [Accesado el 25 de mayo de 2021].

**Llanos, L.** (2010). “El concepto del territorio y la investigación en las Ciencias Sociales” en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* [En línea], vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, México, Universidad Autónoma Chapingo, disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v7n3/v7n3a1.pdf> [Accesado el 24 de abril de 2021].

**Portal Aviación 21** (2019). “Estudio de espacio aéreo no ha concluido: NavBlue”, en *Aviación 21 (a21.com.mx)* [En línea], jueves 12 de diciembre de 2019. México, disponible en <https://a21.com.mx/aeropuertos/2019/12/12/estudio-de-espacio-aereo-no-ha-concluido-navblue> [Accesado el 10 de junio de 2021].

**Quispe H.** (2017). *Gestión territorial descentralizada orientado a resultados y la creación del valor público en el Gobierno Regional de Lima, 2017* [En línea]. Tesis de doctorado, Lima, Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo, disponible en [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/32153/Quispe\\_LHH.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/32153/Quispe_LHH.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Accesado el 15 de abril de 2021].

**Rosas, F., Calderón, J. y Campos, H.** (2012). “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial” [En línea], en *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre, México UAEMéx, disponible en Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001> [Accesado el 3 de mayo de 2021].

**SEDATU** (2019), “Convenio de coordinación para impulsar la planeación urbana y el ordenamiento *territorial* en la zona norte del Valle de México (Con énfasis en el proyecto aeroportuario de Santa Lucía)”. Obtenido mediante solicitud ante el Instituto *Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* [<https://home.inai.org.mx/>].

**SEDATU** (2020a), “Gobernanza Metropolitana. Manual y caja de herramientas. Manual de gobernanza”, en *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano* [En línea]. México, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606134/Manual\\_y\\_Toolkit\\_de\\_Gobernanza\\_Metropolitana\\_\\_SEDATU\\_-\\_GIZ\\_13.01.21.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606134/Manual_y_Toolkit_de_Gobernanza_Metropolitana__SEDATU_-_GIZ_13.01.21.pdf) [Accesado el 12 de mayo de 2021].

**SEDATU** (2020b), “Estrategia Nacional de Ordenación del Territorio”, en *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano* [En línea]. México, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632549/ENOT.\\_versio\\_n\\_ejecutiva.\\_26.2.21-Abr\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632549/ENOT._versio_n_ejecutiva._26.2.21-Abr_.pdf) [Accesado el 12 de mayo de 2021].

**SEDATU** (2020c), “Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México. Con énfasis en el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles”, en *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano* [En línea]. México, disponible en [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) [Accesado el 23 de abril de 2021].

**Serna, J.** (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)* [En línea], México, UNAM, disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11728> [Accesado el 2 de mayo de 2021].

**Zoido, F.** (1998). “Geografía y Ordenación del Territorio” [En línea], en *Scripta Vetera*, España, Universidad de Barcelona, disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/orden.htm> [Accesado el 12 de abril de 2021].