



Anexo de Gestión y gobernanza

Proyecto de
Programa de Ordenación
de la
Zona Metropolitana
del
Valle de México





Contenido

10. Gestión y gobernanza.....	5
A. Análisis de capacidades institucionales de los gobiernos federales, estatales, municipales y alcaldías	5
Estructura organizacional de los tres órdenes de gobierno con incidencia en la ZMVM	7
Congruencia administrativa entre la arquitectura administrativa y el marco regulatorio.....	8
Municipios y alcaldías que disponen de Planes y/o Programas de desarrollo, urbano, ordenamiento territorial y ambiental a partir de 2015	10
Grado de suficiencia e insuficiencia de los procedimientos de operación, recursos materiales, tecnológicos y humanos requeridos para la implementación del POZMVM	15
Análisis de recursos financieros.....	22
Experiencias de asociatividad intermunicipal para resolver problemas comunes o mejorar la provisión de servicios públicos.....	25
Participación ciudadana	27
Análisis de cobertura de servicios ambientales	38
Municipios y/o entidades con buenas prácticas de servicio profesional de carrera, capacitación de la fuerza de trabajo y certificación de competencias	41
B. Antecedentes y estado actual de la gobernanza en la ZMVM	52
Nivel de coordinación entre las comisiones y el consejo de desarrollo con las áreas administrativas responsables del seguimiento de acuerdos.....	53
Conclusiones de estudios, análisis y documentos académicos sobre figuras de coordinación y gobernanza	60
Relación entre las declaratorias de delimitación de la Zona Metropolitana de los gobiernos estatales con las utilizadas en los instrumentos de ordenación de la ZMVM y las delimitaciones oficiales publicadas	61
Análisis comparativo de atribuciones y funciones de los mecanismos de coordinación intergubernamental y gobernanza.....	63
Revisión de las formas de participación efectiva que han tenido los actores sociales en la ZMVM	63
Grado de armonización de las leyes de coordinación metropolitana de las tres entidades con el contenido de la LGAHOTDU y la CPEUM, con respecto a las instancias de gobernanza.....	67
C. Modelo de gobernanza propuesto	70
Fundamentación	71
Estructura del modelo	71
Armonización jurídica y de instrumentos	77
Financiamiento metropolitano.....	79
Planeación, ejecución y rendición de cuentas.....	83
Conclusión.....	87
Referencias.....	89

Índices	93
Cuadros	93
Ilustraciones	93

VERSIÓN CONSULTA PÚBLICA

10. Gestión y gobernanza

La gobernanza ha emergido como un concepto central para comprender y gestionar la complejidad de las sociedades contemporáneas. Al ser entendida como el conjunto de relaciones a través de las cuales Estado, sociedad civil y el sector privado participan en la toma de decisiones públicas, implica tal como lo señala McCarney (1996), el poder superar la visión jerárquica del gobierno para avanzar hacia esquemas que articulan intereses diversos, generan acuerdos legítimos y promueven la corresponsabilidad social, asimismo, este planteamiento coincide con lo mencionado por Rhodes (1996) y Kooiman (2003), quienes describen el tránsito del *gobierno* a la *gobernanza* como una transformación estructural de la acción pública, caracterizada por la cooperación horizontal, la interdependencia institucional y la participación social.

En el ámbito urbano, este enfoque se vuelve indispensable ante la aparición de las metrópolis modernas, cuya expansión territorial y complejidad funcional han generado unidades espaciales que rebasan ampliamente los límites político-administrativos tradicionales. Bajo esta premisa, Pérez Torres (2013) explica que la metrópoli constituye un modelo cualitativamente distinto de ciudad, resultado de dinámicas económicas, sociales y territoriales que exigen nuevas formas de coordinación entre distintos niveles de gobierno; a su vez, Duhau y Giglia (2008) destacan que la gobernanza metropolitana implica integrar tanto mecanismos formales como redes informales en la gestión del territorio.

Estas discusiones conceptuales resultan fundamentales para comprender el enfoque adoptado en el Programa, dado que la ZMVM constituye una de las metrópolis más complejas de América Latina, donde la movilidad, el agua, la infraestructura, el uso del suelo, los riesgos y la sostenibilidad ambiental conforman sistemas funcionales compartidos por 84 municipios y alcaldías que requieren coordinación permanente. Por ello, la gobernanza metropolitana no solo se convierte en una herramienta de análisis, sino también en un mecanismo operativo para enfrentar los desafíos globales y locales de esta gran zona.

En este apartado se desarrolla el modelo de gobernanza que dará sustento a la operación del POZMVM, articulando de manera integral el análisis de las capacidades institucionales, la estructura organizacional y financiera, y el marco jurídico vigente en materia de planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Esta articulación no se queda en lo descriptivo, pues constituye la base para comprender cómo interactúan los distintos órdenes de gobierno y cuáles son las condiciones reales para implementar políticas metropolitanas de largo alcance.

Bajo esta perspectiva, la gobernanza de la ZMVM se concibe como un proceso de gestión colaborativa, que trasciende la coordinación administrativa tradicional para impulsar acuerdos técnicos, esquemas de planeación conjunta y mecanismos de corresponsabilidad social, elementos indispensables para atender un territorio cuya funcionalidad supera las fronteras político-administrativas.

El apartado se organiza en tres componentes:

- A. El análisis de capacidades institucionales de los gobiernos federales, estatales y municipales;
- B. Antecedentes de gobernanza en la ZMVM, que permiten identificar avances y retos persistentes; y
- C. Modelo de gobernanza propuesto, orientado a una arquitectura institucional cooperativa, eficaz y sostenible.

A. Análisis de capacidades institucionales de los gobiernos federales, estatales, municipales y alcaldías

El análisis de las capacidades institucionales permite evaluar la aptitud de los tres órdenes de gobierno para cumplir de manera eficaz, eficiente y pertinente con las funciones que les asigna el marco normativo en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión metropolitana. Dichas capacidades comprenden no solo los recursos humanos, financieros y materiales disponibles, sino también los procesos

administrativos, la calidad de la planeación y ejecución de políticas públicas, la gestión de los servicios, la transparencia y la rendición de cuentas.

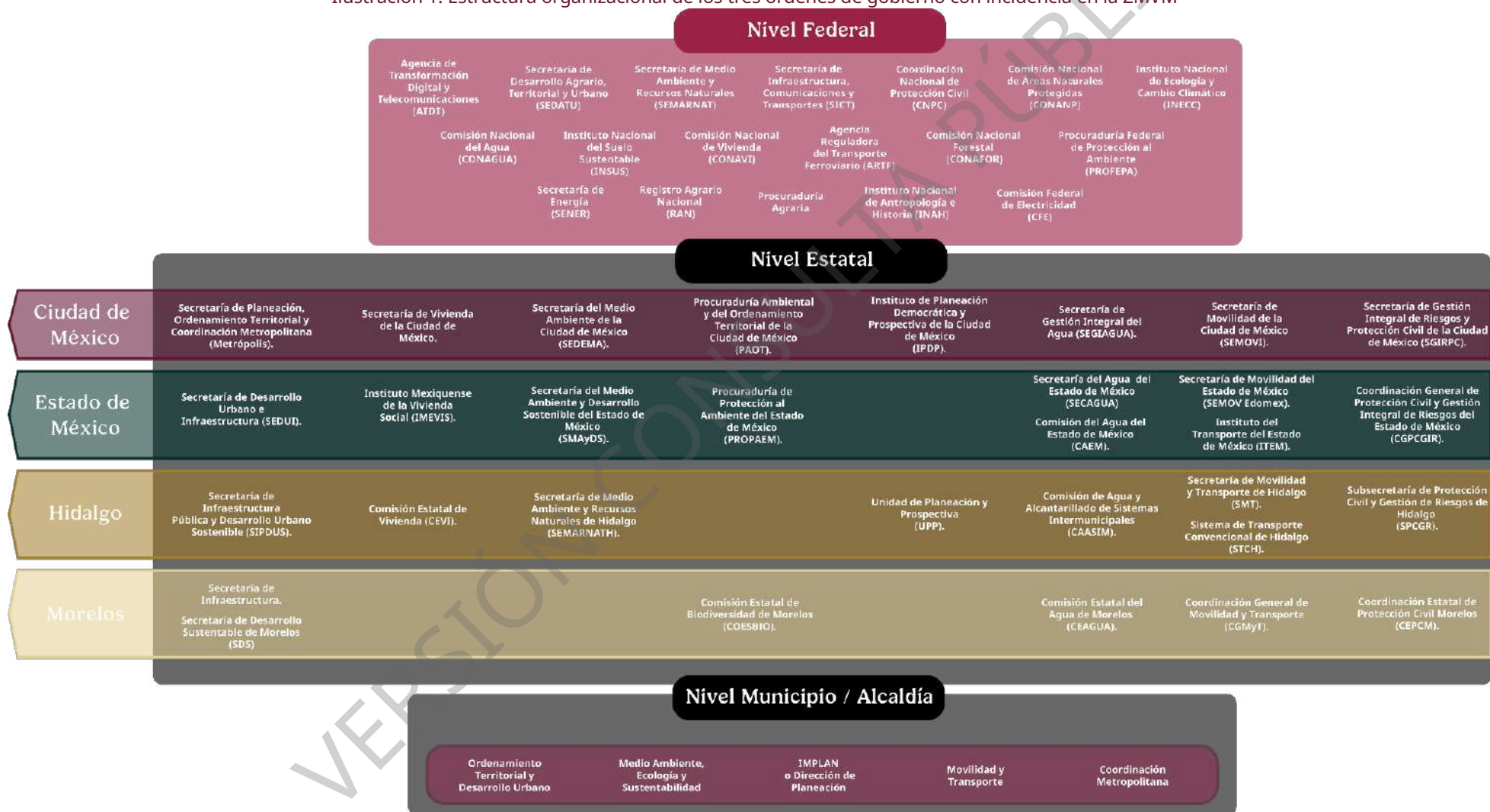
Desde la perspectiva de la *nueva gestión pública*, la gobernanza se reconoce como una capacidad institucional en sí misma, vinculada a la articulación intergubernamental, la coordinación de políticas y la corresponsabilidad social en la toma de decisiones. En este sentido, el fortalecimiento institucional constituye una condición necesaria para la implementación efectiva del Programa de Ordenación, al incidir directamente en la capacidad de los gobiernos para planear, financiar y ejecutar acciones conjuntas.

VERSIÓN CONSULTA PÚBLICA

Estructura organizacional de los tres órdenes de gobierno con incidencia en la ZMVM

El presente mapeo describe la estructura organizacional de los tres órdenes de gobierno con incidencia en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), a fin de identificar sus facultades, alcances y mecanismos de coordinación en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión metropolitana. El análisis parte del marco jurídico-administrativo que rige a cada nivel de gobierno, así como de los vínculos interinstitucionales que permiten la planeación y la implementación de políticas públicas en territorio metropolitano.

Ilustración 1. Estructura organizacional de los tres órdenes de gobierno con incidencia en la ZMVM



Fuente: Elaboración propia.

Ámbito Federal

En el ámbito federal, la conducción recae en la Administración Pública Federal, sustentada en su propia Ley Orgánica y diversas leyes generales para los ámbitos de Asentamientos Humanos; Equilibrio Ecológico; Movilidad y Seguridad Vial; Vivienda; Aguas Nacionales; entre otras, cuya aplicación recae en instancias federales como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), junto con organismos financieros y de planeación como BANOBRAS; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que es la dependencia federal encargada de la administración de las finanzas públicas; de tal manera que en conjunto ejercen atribuciones clave sobre suelo, infraestructura, agua, vivienda y medio ambiente.

Por otro lado, la coordinación metropolitana se materializa a través de convenios, comisiones especializadas como, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), la Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y foros interestatales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), sobre las cuáles se profundizará más adelante.

Ámbito Estatal

En el ámbito estatal, cada una de las entidades que integran la ZMVM, la Ciudad de México y los estados de México, Hidalgo y Morelos, cuenta con leyes de planeación y leyes orgánicas que determinan las competencias de las secretarías responsables del ordenamiento territorial, la movilidad, la seguridad, el medio ambiente, la vivienda y la protección civil. En Morelos, el Estado de México y la Ciudad de México, las Secretarías vinculadas con el desarrollo urbano, la infraestructura y el ordenamiento territorial son las dependencias encargadas de estos temas; mientras que, en el estado de Hidalgo, dicha función recae en la Unidad de Planeación y Prospectiva, en su carácter de instancia responsable del seguimiento a la política de ordenamiento territorial. Por su parte, los institutos y consejos estatales de planeación, como el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva en la Ciudad de México o los COPLADEM estatales, articulan la programación y el seguimiento de los instrumentos de gestión territorial.

Ámbito Municipal

Por último, en el ámbito municipal, los ayuntamientos y alcaldías, que son 84 en total para la metrópoli, son responsables directos de la planeación local, el uso de suelo y los servicios públicos, en cumplimiento del artículo 115 constitucional, las respectivas leyes orgánicas municipales y la de administración pública en el caso de la Ciudad de México, que también se rige por el artículo 122 constitucional. No obstante, su nivel de incidencia metropolitana depende de los mecanismos intermunicipales, de su integración en comisiones y consejos regionales de coordinación, así como de sus propias capacidades institucionales.

Congruencia administrativa entre la arquitectura administrativa y el marco regulatorio

En primer término, el artículo 122, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.* Asimismo, señala que *dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar acciones en materia de asentamientos humanos, movilidad y seguridad vial, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública,* entre otros ámbitos estratégicos para el desarrollo metropolitano.

Bajo este contexto y con base en la revisión de los marcos jurídico, de planeación y administrativo, se observa que, a pesar de que el entramado legal mexicano en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente es amplio y robusto, su articulación institucional continúa siendo limitada, generando duplicidades y vacíos operativos que dificultan una gobernanza metropolitana efectiva.

En el caso del nivel federal, la legislación y normatividad nacional establecen el marco general para la planeación territorial, el desarrollo urbano y la protección ambiental; no obstante, las competencias y los recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales, lo que con frecuencia genera retos en su interpretación, coordinación e implementación, ocasionando a su vez una dispersión, fragmentación y desorganización entre éstos.

Subsecuentemente, los gobiernos estatales también asumen la responsabilidad de articular sus políticas con las directrices federales y las acciones locales, buscando alinear sus instrumentos programáticos y jurídicos, así como su estructura orgánica a lo que se estipule en dicho ámbito. Por otro lado, de acuerdo con el análisis sobre las capacidades institucionales llevado a cabo en este mismo apartado, resulta evidente que los municipios enfrentan limitaciones técnicas, administrativas y financieras que restringen su capacidad para ejercer plenamente sus atribuciones.

En torno al marco normativo que se caracteriza por su enfoque integrador y por establecer lineamientos generales para el ordenamiento territorial, la gestión del medio ambiente y la movilidad sostenible, destacan para fines de este apartado: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, así como la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Protección Civil. Estas leyes, junto con los instrumentos programáticos, como el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (PND), la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT), Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial 2023-2042 (ENAMOV), el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2026-2030 (PNOTDU) y el Programa Nacional de Vivienda 2026-2030, establecen la base para una coordinación intergubernamental orientada a la sostenibilidad, la equidad territorial y la resiliencia, sin embargo, su aplicación a escala metropolitana depende de la voluntad política y de los mecanismos de coordinación existentes entre los tres órdenes de gobierno.

Cada una de las entidades que conforman la ZMVM cuenta con su propia ley de planeación: en el caso de la Ciudad de México la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México; Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo; y la Ley de Planeación del Estado de Morelos. De la misma forma que la legislación estatal referente al ordenamiento territorial y desarrollo urbano contando con: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el Libro V del Código Administrativo del Estado de México y su respectivo reglamento; la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo; la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Y el entramado de leyes en materia de administración pública teniendo: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo; y la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado Libre y Soberano de Morelos, que aunque denominadas e interpretadas de distintas formas, les otorgan competencias específicas para la gestión territorial.

La Ciudad de México cuenta con la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana (METRÓPOLIS), dependencia a cargo directamente de las labores de concertación y coordinación metropolitana. Sumado a esto posee una Ley de Coordinación Metropolitana y cuenta con el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, que fortalecen su capacidad técnica y normativa, mientras en el Estado de México, la coordinación metropolitana depende del Consejo de Desarrollo

Metropolitano y de la Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura (SEDUI), cuya eficacia y área de actuación se ven afectadas por la fragmentación en el trabajo colaborativo municipal y la dispersión normativa. Por su parte Hidalgo y Morelos cuentan con una Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano, reconociendo formalmente las zonas conurbadas, además ambas entidades tienen una tendencia hacia la institucionalización de la coordinación metropolitana, aunque con capacidades desiguales y un escaso vínculo con las agendas federales.

En lo que corresponde a la escala municipal el análisis demuestra una falta de homologación en la denominación y aplicación de legislaciones, derivada de la diversidad administrativa, presupuestal y técnica entre los 84 municipios y alcaldías que integran la ZMVM que, si bien el artículo 115 constitucional les otorga atribuciones en materia de planeación, uso de suelo, servicios públicos y gestión ambiental, la ausencia de instrumentos actualizados o armonizados con las disposiciones estatales y federales limita la ejecución coordinada de políticas metropolitanas. Además, las capacidades financieras y técnicas son insuficientes para sostener una gestión intermunicipal de largo plazo, especialmente en temas más complejos como la dotación de servicios básicos (agua, drenaje, electricidad), cuestiones relacionadas a la movilidad, el transporte, infraestructura vial o el manejo adecuado de los residuos sólidos.

Municipios y alcaldías que disponen de Planes y/o Programas de desarrollo, urbano, ordenamiento territorial y ambiental a partir de 2015

Al estudiar la situación actual en torno a los instrumentos municipales o delegacionales en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y/o ecológico elaborados o actualizados a partir del 2015 es posible visualizar una heterogeneidad entre las demarcaciones que conforman la ZMVM. Aunque se observan esfuerzos recientes con relación a actualizaciones o publicaciones conforme al periodo mínimo recomendado de revisión de cinco a diez años, se detecta una brecha en la planeación local que constituye uno de los principales desafíos para la coordinación metropolitana y para la congruencia técnica del POZMVM.

Cuadro 1. Resumen de instrumentos municipales o delegacionales de planeación en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y/o ecológico con una antigüedad igual o menor a 10 años en la ZMVM

Ciudad de México			
Alcaldía	Instrumento	Año de publicación	Antigüedad
Azcapotzalco	Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Vallejo 2020-2050	2021	4 años
Cuauhtémoc	Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Atlampa"	2022	3 años
Miguel Hidalgo	Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Lomas de Chapultepec"	2021	4 años
Estado de México			
Municipio	Instrumento	Año de publicación	Antigüedad
Apaxco	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Apaxco	2023	2 años
Atizapán de Zaragoza	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atizapán de Zaragoza	2022	3 años
	Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Atizapán de Zaragoza	2023	2 años
Atlautla	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atlautla	2021	4 años
Axapusco	Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Axapusco	2021	4 años
Chalco	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chalco	2019	6 años
Chicoloapan	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chicoloapan	2021	4 años

Ciudad de México			
Alcaldía	Instrumento	Año de publicación	Antigüedad
Chimalhuacán	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chimalhuacán	2019	6 años
Coacalco de Berriozábal	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Coacalco de Berriozábal	2023	2 años
Cuautitlán	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán	2023	2 años
Ecatepec de Morelos	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ecatepec de Morelos	2022	3 años
Huehuetoca	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca	2022	3 años
Hueypoxtla	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Hueypoxtla	2020	5 años
Huixquilucan	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huixquilucan	2020	5 años
Ixtapaluca	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtapaluca	2021	4 años
La Paz	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de La Paz	2022	3 años
Nextlalpan	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Nextlalpan	2021	4 años
Nezahualcóyotl	Actualización del Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Nezahualcóyotl	2023	2 años
Nicolás Romero	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Nicolás Romero	2023	2 años
Nopaltepec	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Nopaltepec	2019	6 años
Otumba	Actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Otumba	2025	menor a 1 año
San Martín de las Pirámides	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Martín de las Pirámides	2023	2 años
Tecámac	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac 2025- 2027	2023	2 años
Temamatla	Actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Temamatla	2023	2 años
Teotihuacán	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Teotihuacán	2023	2 años
Tepotztlán	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tepotztlán	2023	2 años
Texcoco	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcoco	2024	1 año
Tlalmanalco	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tlalmanalco	2018	7 años
Tlalnepantla de Baz	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tlalnepantla de Baz	2021	4 años
	Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal	2021	4 años
Tultitlán	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultitlán	2022	3 años
Valle de Chalco Solidaridad	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Valle de Chalco Solidaridad	2022	3 años

Ciudad de México			
Alcaldía	Instrumento	Año de publicación	Antigüedad
Zumpango	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango	2022	3 años
Estado de Hidalgo			
Municipio	Instrumento	Año de publicación	Antigüedad
Atitalaquia	Programa Operativo Atitalaquia	2023	2 años
Atotonilco de Tula	Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Atotonilco de Tula	2023	2 años
Tepeji del Río de Ocampo	Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Tepeji del Río de Ocampo	2024	1 año
Tizayuca	Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Urbano	2025	menor a 1 año
	Programa Parcial de Desarrollo Urbano de El Carmen	2025	menor a 1 año
	Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Huitzila-Tepojaco	2025	menor a 1 año
	Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Olmos - El CID	2025	menor a 1 año
	Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Parque Hidrico	2025	menor a 1 año
Villa de Tezontepec	Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Logístico e Industrial de Estación de Terreros, Villa de Tezontepec	2019	6 años

Fuente: Elaboración propia.

Ciudad de México

De acuerdo con el tabulado anterior, en la Ciudad de México, son tres las alcaldías que cuentan con instrumentos vigentes elaborados después de 2015. Estas tres demarcaciones en conjunto representan menos del 20% de las alcaldías capitalinas y, si establecemos una correlación con las dinámicas urbanas que presentan, corresponden a zonas con fuerte presencia de reestructuración económica y de reconversión industrial o inmobiliaria.

Por otro lado, el resto de las alcaldías considerando Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez y Venustiano Carranza mantienen instrumentos anteriores a 2015 o carecen de actualizaciones parciales, pese a concentrar los mayores retos en aspectos urbanos, demográficos, ambientales y de movilidad, conforme a lo que se observa en el diagnóstico territorial. Esto demuestra un desequilibrio en el ordenamiento del territorio, donde las zonas centrales o de alta inversión sí cuentan con marcos actualizados en materia de planeación y gestión, mientras que las periferias de alta vulnerabilidad social operan con normatividades urbanas obsoletas.

Estado de México

Para el caso del Estado de México, la situación es variada. De los 59 municipios mexiquenses que integran la ZMVM, alrededor de 16 cuentan con planes municipales de desarrollo urbano elaborados entre 2018 y 2024, lo cual representa un avance relevante en esta entidad que cuenta con la mayor presencia y extensión territorial en la metrópoli.

Entre los municipios con instrumentos más recientes destacan:

1. Apaxco
2. Atizapán de Zaragoza
3. Coacalco
4. Cuautitlán
5. Ecatepec
6. Huehuetoca

7. Ixtapaluca
8. La Paz
9. Nezahualcóyotl
10. Nicolás Romero
11. Tecámac

12. Teotihuacán
13. Texcoco
14. Tultitlán
15. Valle de Chalco Solidaridad
16. Zumpango

Al compaginar estos hallazgos con el diagnóstico territorial de este Programa, estos municipios se concentran principalmente en la zona norte y oriente metropolitana, donde la expansión habitacional e industrial ha sido más intensa en los últimos años, lo que ha impulsado la necesidad de instrumentos actualizados. No obstante, más de la mitad de los municipios del Estado de México presentan planes con antigüedad superior a 10 años o sin evidencia pública de elaboración posterior a 2015, entre ellos:

- | | | |
|-------------------------|---------------------------------|------------------------|
| 1. Acolman | 16. Huixquilucan | 30. Temascalapa |
| 2. Amecameca | 17. Isidro Fabela | 31. Tenango del Aire |
| 3. Atenco | 18. Jaltenco (creación) | 32. Teoloyucan |
| 4. Atlautla | 19. Jilotzingo | 33. Tepetlaoxtoc |
| 5. Axapusco | 20. Juchitepec | 34. Tepetlixpa |
| 6. Ayapango | 21. Melchor Ocampo | 35. Tepetzotlán |
| 7. Cocotitlán | 22. Naucalpan de Juárez | 36. Tequixquiac |
| 8. Coyotepec (creación) | 23. Nextlalpan | 37. Tezoyuca |
| 9. Chalco | 24. Nopaltepec | 38. Tlalmanalco |
| 10. Chiautla | 25. Otumba | 39. Tlalnepantla |
| 11. Chicoloapan | 26. Ozumba | 40. Tultepec |
| 12. Chiconcuac | 27. Papalotla | 41. Villa del Carbón |
| 13. Chimalhuacán | 28. San Martín de las Pirámides | 42. Cuautitlán Izcalli |
| 14. Ecatzingo | 29. Temamatla | 43. Tonanitla |
| 15. Hueypoxtla | | |

Este rezago normativo implica que gran parte de la zona rural o periurbana de la metrópoli carece de una planeación actualizada frente a procesos contemporáneos como la expansión irregular del suelo urbano, el mercado inmobiliario informal, los asentamientos humanos en zonas de riesgo y la pérdida de suelos agrícolas y forestales. En la mayoría de estos municipios, las normas urbanas datan de entre 2000 y 2010, lo que significa que no consideran los cambios en movilidad, infraestructura, riesgos, ni políticas ambientales recientes, generando un marco de planeación desarticulado que obstaculiza la gestión metropolitana integral.

Hidalgo

La entidad hidalguense de la ZMVM, conformada por los municipios de Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río de Ocampo, Villa de Tezontepec, Tizayuca, Tlaxcoapan, Tolcayuca y Tula de Allende, muestra una mayor dinámica de actualización, ya que, entre 2023 y 2025 se publicaron o se encuentran en proceso de publicación diversos Programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, considerando los siguientes:

- Programa Operativo de Atitalaquia 2023;
- Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Atotonilco de Tula (actualizado en 2023);
- Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tepeji del Río de Ocampo (actualizado en 2024);

- Tizayuca, considerando cinco programas parciales en proceso de aprobación durante el presente año 2025 (Centro Urbano, El Carmen, Huitzila-Tepojaco, Olmos-El CID y Parque Hídrico).

Estos avances podrían responder con mayor congruencia a la presión territorial derivada del nuevo polo logístico e industrial del norte metropolitano, en torno a la implementación del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, que demanda la necesidad de instrumentos actualizados para gestionarla expansión urbana y la provisión de infraestructura, sin mencionar que al tener una menor antigüedad, podría guardar una mayor congruencia con el POZMVM.

No obstante, aún persisten casos de municipios que carecen de actualizaciones, principalmente en materia de instrumentos locales considerando a las siguientes demarcaciones:

1. Atitalaquia;
2. Tlaxcoapan;
3. Tolcayuca;
4. Tula de Allende;
5. Villa de Tezontepec; y
6. Tizayuca.

Por otro lado, Villa de Tezontepec cuenta con un instrumento parcial de 2019, que aunque se encuentra vigente, gradualmente requerirá de una revisión a fin de asegurar su alineación con los procesos urbanos que puedan afectar su desarrollo. En el resto de las demarcaciones hidalguenses, especialmente Tula de Allende y Tlaxcoapan, no se identifican actualizaciones posteriores a 2015, por lo que persisten vacíos de planeación en dichas áreas que albergan zonas de relevancia ambiental y con alta presencia de actividad industrial.

Morelos

Por su parte, el municipio de Huitzilac presenta una de las mayores brechas de actualización, ya que sus planes y ordenamientos datan de hace más de 10 años, esta situación es crítica considerando que Huitzilac es una zona de recarga hídrica, además de contener un corredor biológico y el área de amortiguamiento del Parque Nacional Lagunas de Zempoala.

Esto influye negativamente en el ámbito ecológico de la ZMVM al enfrentar presiones urbanas crecientes vinculadas al turismo, la vivienda irregular y la tala clandestina, problemáticas latentes en la demarcación y ante las cuales se requiere de una regulación clara y adecuada. En ese sentido, la falta de actualización del marco territorial y ambiental en este municipio representa un punto de vulnerabilidad ecológica y de gobernanza ambiental metropolitana, dado su papel estratégico como frontera sur de la cuenca del Valle de México.

Otro hallazgo derivado de este análisis, es la escasez de documentos para el ordenamiento ecológico territorial (POE, POER y POEL) con vigencias menores a diez años, pues solamente se registran casos recientes en el Estado de México, específicamente los municipios de: Atizapán de Zaragoza (Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Atizapán de Zaragoza 2023) y Tlalnepantla de Baz (2021); mientras el resto de estos instrumentos enlistados a continuación datan más de una década de antigüedad:

- Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Tula – Tepeji 2013;
- Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal de Huehuetoca 2012;
- Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal de Nicolás Romero 2012;
- Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal de Papalotla 2012;
- Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal de Zumpango 2012;
- Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal de Papalotla 2012;
- Programa de Ordenamiento Ecológico del municipio de Ecatepec 2011;
- Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Huitzilac 2010;

- Programa de Ordenamiento Ecológico del municipio de Chalco 2010;
- Programa de Ordenamiento Ecológico en la Gaceta Municipal de Tlalmanalco 2010;
- Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Local del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo 2004; y
- Programa de Ordenamiento Ecológico y por Riesgo Eruptivo del territorio del Volcán Popocatepetl y su Zona de Influencia 2007.

Esta carencia implica una débil integración de criterios ambientales en la planeación urbana, y limita la gestión de temas críticos como la protección de zonas de recarga, la mitigación de riesgos y la conservación de la conectividad ecológica, teniendo como consecuencia una planeación territorial desequilibrada, donde los componentes urbano, social y económico avanzan sin los instrumentos ambientales que deberían acompañarlos. Adicionalmente esta heterogeneidad en la actualización de los instrumentos locales dificulta la coordinación intermunicipal y la aplicación coherente de políticas públicas en la ZMVM, en particular si consideramos que:

- Los municipios con instrumentos anteriores a 2015 operan bajo marcos desfasados que no reflejan la realidad territorial actual ni están alineados a las nuevas disposiciones de planeación nacional y estatal;
- Los vacíos normativos generan discontinuidades en el control del crecimiento urbano, el aprovechamiento del suelo y la gestión ambiental, favoreciendo procesos de expansión desordenada;
- Para el POZMVM, esta situación exige establecer lineamientos mínimos de homologación, una agenda de actualización simultánea y un sistema de información común que permita monitorear los avances en planeación local.

Grado de suficiencia e insuficiencia de los procedimientos de operación, recursos materiales, tecnológicos y humanos requeridos para la implementación del POZMVM

El análisis de las capacidades institucionales locales muestra una marcada asimetría en los recursos, estructuras administrativas y dotación de personal entre los municipios y alcaldías que conforman esta ZM. Dicha desigualdad se traduce en una insuficiencia generalizada de procedimientos y recursos operativos para garantizar la adecuada implementación del Programa, así como en una fragmentación institucional que limita la coordinación metropolitana.

De los más de cien municipios y alcaldías que integran la ZMVM, solo cinco municipios del Estado de México y una demarcación la Ciudad de México cuentan con una dependencia explícitamente vinculada a la coordinación metropolitana:

- Dirección de Catastro, Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos de Axapusco;
- Dirección General de Desarrollo Metropolitano de Cuautitlán;
- Dirección de Desarrollo Metropolitano de Teotihuacán;
- Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano de Tepotzotlán; y
- Subdirección de Planeación del Desarrollo y Gestión Metropolitana de Tláhuac.

En los demás municipios mexiquenses, así como en todos los municipios de Hidalgo, Huitzilac, Morelos y en las 15 alcaldías restantes de la Ciudad de México, no existen instancias específicas de desarrollo o coordinación metropolitana. En ese sentido, aquellas funciones relacionadas con la planeación territorial a dicha escala se asignan a direcciones o coordinaciones de desarrollo urbano, obras públicas o ecología, cuya estructura, presupuesto, recursos materiales, atribuciones y capacidades varían significativamente entre sí.

Así pues, esta falta de homologación institucional produce vacíos operativos en materia de planeación metropolitana, gestión de proyectos intermunicipales y seguimiento de políticas conjuntas, lo que representa un obstáculo estructural para la instrumentación efectiva del POZMVM y la posibilidad de que los municipios y alcaldías no puedan alinearse a las directrices que establece.

Conforme al análisis de denominaciones de estas dependencias se observa una amplia dispersión en materia de funciones y áreas de aplicación. Mientras algunos municipios integran en una sola dependencia las funciones de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras públicas y ecología, por ejemplo, en los casos de Temamatla o Coyotepec, otros mantienen estructuras fragmentadas con direcciones independientes de ecología, servicios públicos o movilidad, tal como en los municipios de Acolman, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y Valle de Chalco Solidaridad.

En contraste, para las demarcaciones de Texcoco, Tultitlán, Tepeji del Río o Atotonilco de Tula, las dependencias incluyen además competencias ambientales y de sostenibilidad, lo que puede considerarse un avance hacia un enfoque integral, aunque en la práctica muchas de estas áreas carecen de personal técnico especializado o de recursos materiales para operar programas propios.

Por otro lado, municipios de una alta complejidad urbana como Naucalpan de Juárez, Ecatepec de Morelos o Tlalnepantla de Baz presentan direcciones generales con estructuras amplias, pero orientadas principalmente a la obra pública y a la gestión del suelo urbano, sin incorporar unidades de planeación metropolitana ni sistemas de información territorial actualizados. De este modo, la dispersión funcional entre desarrollo urbano, ecología, servicios públicos y movilidad impide establecer canales de coordinación homogéneos, tanto entre municipios como con las entidades o la federación, dificultando la implementación de acciones integradas del POZMVM.

Cuadro 2. Instancias municipales o delegacionales que desempeñaron funciones en materia de coordinación metropolitana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial al cierre de 2022 en la ZMVM, así como las acciones formativas que implementaron

Municipio	Nombre de la dependencia a cargo del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el municipio o alcaldía	Porcentaje de personal masculino laborando en la dependencia	Porcentaje de personal femenino laborando en la dependencia	¿Existe algún programa de formación en materia territorial en la demarcación?	¿Se recibieron cursos en las instituciones que realizaron actividades territoriales?
Estado de México					
Acolman	Dirección de Desarrollo Urbano	62.50%	37.50%	Sí	Sí
	Jefatura de Licencias	60.00%	40.00%		
	Jefatura de Tenencia de la Tierra y Asentamientos Humanos	100.00%	0.00%		
Amecameca	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	63.16%	36.84%	No	No
Apaxco	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	81.48%	18.52%	Sí	Sí
	Coordinación de Desarrollo Urbano	33.33%	66.67%		
Atenco	Dirección De Desarrollo Urbano	83.33%	16.67%	No	No
Atizapán de Zaragoza	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	60.29%	39.71%	No	No
	Subdirección de Operación y Ordenamiento Territorial	50.00%	50.00%		
	Subdirección de Planeación Territorial y Urbana	100.00%	0.00%		
Atlautla	Dirección Municipal De Desarrollo Urbano	80.00%	20.00%	No	No

Municipio	Nombre de la dependencia a cargo del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el municipio o alcaldía	Porcentaje de personal masculino laborando en la dependencia	Porcentaje de personal femenino laborando en la dependencia	¿Existe algún programa de formación en materia territorial en la demarcación?	¿Se recibieron cursos en las instituciones que realizaron actividades territoriales?
Axapusco	Dirección de Catastro, Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos*	62.50%	37.50%	Sí	Sí
Ayapango	Dirección de Desarrollo Urbano	80.00%	20.00%	Sí	Sí
	Dirección de Obras Públicas y Servicios	80.00%	20.00%		
Coacalco de Berriozábal	Dirección de Desarrollo Urbano	77.78%	22.22%	No	Sí
Cocotitlán	Dirección de Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	Sí	Sí
Coyotepec	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	Sí	Sí
	Jefatura de Desarrollo Urbano	100.00%	0.00%		
Cuautitlán	Dirección de Desarrollo Urbano	100.00%	0.00%	No	No
	Dirección General de Desarrollo Metropolitano*	76.92%	23.08%		
Chalco	Dirección de Desarrollo Urbano	62.96%	37.04%	Sí	Sí
Chiautla	Dirección de Desarrollo Urbano	66.67%	33.33%	Sí	Sí
Chicoloapan	Dirección General de Obras Públicas	68.18%	31.82%	No	No
Chiconcuac	Dirección de Desarrollo Urbano	100.00%	0.00%	Sí	Sí
Chimalhuacán	Dirección de Desarrollo Urbano	63.95%	36.05%	Sí	Sí
Ecatepec	Dirección de Desarrollo Urbano	70.73%	29.27%	Sí	Sí
Ecatzingo	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	33.33%	66.67%	Sí	Sí
Huehuetoca	Dirección de Desarrollo Urbano	55.56%	44.44%	Sí	Sí
Hueyoxtlá	Dirección de Desarrollo Urbano	77.78%	22.22%	Sí	Sí
Huixquilucan	Dirección General de Desarrollo Urbano Sustentable	59.65%	40.35%	Sí	Sí
Isidro Fabela	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	78.57%	21.43%	Sí	Sí
Ixtapaluca	Dirección de Desarrollo Territorial, Urbano y Medio Ambiente	48.15%	51.85%	Sí	Sí
Jaltenco	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	75.00%	25.00%	No	No
Jilotzingo	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	60.00%	40.00%	SD	SD
Juchitepec	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	60.00%	40.00%	Sí	Sí
Melchor Ocampo	Dirección de Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	Sí	Sí
Naucalpan de Juárez	Dirección General De Desarrollo Urbano	56.22%	43.78%	No	No
	Subdirección de Planeación y Evaluación Urbana	45.45%	54.55%		
	Subdirección de Operación Urbana	55.26%	44.74%		
	Subdirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra	74.07%	25.93%		
Nezahualcóyotl	Dirección de Desarrollo Urbano	48.15%	51.85%	No	No
Nextlalpan	Dirección de Desarrollo Urbano	83.33%	16.67%	Sí	Sí
Nicolás Romero	Dirección de Desarrollo Urbano	39.15%	60.85%	Sí	Sí
Nopaltepec	Dirección de Desarrollo Urbano	0.00%	100.00%	No	Sí
Otumba	Dirección de Desarrollo Urbano	83.33%	16.67%	Sí	Sí

Municipio	Nombre de la dependencia a cargo del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el municipio o alcaldía	Porcentaje de personal masculino laborando en la dependencia	Porcentaje de personal femenino laborando en la dependencia	¿Existe algún programa de formación en materia territorial en la demarcación?	¿Se recibieron cursos en las instituciones que realizaron actividades territoriales?
Ozumba	Dirección de Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	Sí	Sí
Papalotla	Dirección de Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	Sí	Sí
La Paz	Dirección General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	70.37%	29.63%	Sí	Sí
San Martín de las Pirámides	Dirección de Desarrollo Urbano	75.00%	25.00%	Sí	Sí
Tecámac	Dirección General de Planeación, Administración Y Regulación del Territorio	50.00%	50.00%	No	Sí
Temamatla	Dirección de Desarrollo Urbano	70.00%	30.00%	Sí	Sí
Temascalapa	Dirección de Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	No	No
Tenango del Aire	Dirección de Obras Públicas Y Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	Sí	Sí
Teoloyucan	Dirección de Desarrollo Urbano	72.73%	27.27%	No	Sí
Teotihuacán	Dirección de Desarrollo Urbano*	60.00%	40.00%	No	Sí
Tepetlaoxtoc	Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología	75.00%	25.00%	Sí	Sí
Tepetlixpa	Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	81.82%	18.18%	Sí	Sí
Tepotzotlán	Dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano*	63.33%	36.67%	Sí	Sí
Tequixquiac	Dirección de Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	No	Sí
Texcoco	Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología	78.95%	21.05%	Sí	Sí
Tezoyuca	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	80.00%	20.00%	Sí	Sí
Tlamanalco	Dirección de Desarrollo Urbano	66.67%	33.33%	No	No
Tlalnepantla	Dirección de Desarrollo Urbano	43.04%	56.96%	No	Sí
Tultepec	Dirección de Desarrollo Urbano	89.47%	10.53%	Sí	Sí
Tultitlán	Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	76.81%	23.19%	Sí	Sí
Villa del Carbón	Dirección de Desarrollo Urbano	76.92%	23.08%	Sí	Sí
Zumpango	Dirección de Desarrollo Urbano	54.55%	45.45%	Sí	Sí
Cuautitlán Izcalli	Dirección de Desarrollo Urbano	60.00%	40.00%	Sí	Sí
Valle de Chalco Solidaridad	Dirección de Desarrollo Urbano	56.52%	43.48%	Sí	Sí
Tonanitla	Dirección de Desarrollo Urbano	75.00%	25.00%	No	No
Morelos					
Huitzilac	Dirección De Obras Y Servicios Públicos Predial Y Catastro	91.43%	8.57%	Sí	Sí
Hidalgo					
Atitalaquia	Dirección de Desarrollo Urbano Catastro y Movilidad	50.00%	50.00%	No	No
Atotonilco de Tula	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	83.33%	16.67%	Sí	Sí
Tepeji del Río de Ocampo	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	87.50%	12.50%	No	No
Villa de Tezontepec	Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial	50.00%	50.00%	Sí	Sí

Municipio	Nombre de la dependencia a cargo del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el municipio o alcaldía	Porcentaje de personal masculino laborando en la dependencia	Porcentaje de personal femenino laborando en la dependencia	¿Existe algún programa de formación en materia territorial en la demarcación?	¿Se recibieron cursos en las instituciones que realizaron actividades territoriales?
Tizayuca	Instituto Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda	57.78%	42.22%	Sí	Sí
Tlaxcoapan	Desarrollo Urbano	100.00%	0.00%	No	No
Tolcayuca	Coordinación de Obras Públicas	60.00%	40.00%	No	No
Tula de Allende	Dirección de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Catastro	68.18%	31.82%	Sí	Sí
Ciudad de México					
Azcapotzalco	Dirección General de Obras, Desarrollo Urbano y Sustentabilidad	47.84%	52.16%	NA	NA
Coyoacán	Dirección General de Innovación, Planeación, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	55.07%	44.93%	Sí	Sí
	Jefatura de Unidad Departamental de Estudio en Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano	33.33%	66.67%		
Cuajimalpa de Morelos	Alcaldía Cuajimalpa de Morelos	100.00%	0.00%	Sí	No
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	69.81%	30.19%		
Gustavo A. Madero	Dirección General de Integración Territorial	SD	SD	Sí	Sí
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	88.52%	11.48%		
Iztacalco	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	47.07%	52.93%	No	No
Iztapalapa	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	68.11%	31.89%	Sí	Sí
La Magdalena Contreras	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	70.45%	29.55%	No	No
	Jefatura de Unidad Departamental de Supervisión de Asentamientos	40.00%	60.00%		
	Dirección de Asuntos Territoriales y Hábitat	25.00%	75.00%		
Milpa Alta	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	75.40%	24.60%	Sí	No
	Subdirección de Planeación Urbana	40.00%	60.00%		
	Jefatura de Unidad Departamental de Licencias, Números Oficiales y Nomenclatura	55.56%	44.44%		
Álvaro Obregón	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	75.78%	24.22%	No	No
Tláhuac	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	77.30%	22.70%	No	No
	Dirección de Planeación y Ordenamiento Territorial Sustentable	50.00%	50.00%		
	Jefatura de Unidad Departamental de Usos de Suelo	33.33%	66.67%		
Tlalpan	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	74.10%	25.90%	SD	SD
	Dirección de Ordenamiento Territorial	50.00%	50.00%		
Xochimilco	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	67.47%	32.53%	No	No

Municipio	Nombre de la dependencia a cargo del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el municipio o alcaldía	Porcentaje de personal masculino laborando en la dependencia	Porcentaje de personal femenino laborando en la dependencia	¿Existe algún programa de formación en materia territorial en la demarcación?	¿Se recibieron cursos en las instituciones que realizaron actividades territoriales?
Benito Juárez	Dirección General de Obras, Desarrollo y Servicios Urbanos	80.43%	19.57%	No	No
Cuauhtémoc	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	42.86%	57.14%	No	No
Miguel Hidalgo	Dirección Ejecutiva de Planeación y Desarrollo Urbano	50.00%	50.00%	SD	SD
	Subdirección de Desarrollo Urbano	66.67%	33.33%		
	Jefatura de la Unidad Departamental de Ordenamiento Territorial	18.75%	81.25%		
Venustiano Carranza	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	72.92%	27.08%	No	No

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023.

Como muestra la tabla, la información sobre el personal adscrito a las dependencias municipales y alcaldías responsables del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial revela disparidades en la composición por género, además de importantes diferencias en capacidades técnicas, estructuras internas y disponibilidad de programas de formación territorial entre los municipios y alcaldías que integran la ZMVM.

Estado de México

En los municipios del Estado de México, el promedio general de personal masculino supera el 65%, lo que refleja una brecha de género pronunciada en áreas técnicas, de supervisión y en puestos vinculados con la toma de decisiones territoriales. Adicionalmente, este sesgo es especialmente visible en dependencias relacionadas con licencias, regularización de la tenencia de la tierra, catastro y obras públicas. Destacan algunos casos con las mayores desigualdades:

- Tultepec, con 89.47% de personal masculino;
- Otumba, Ayapango, Tezoyuca, Tepetlixpa, Atenco y Atlautla, todos con 80% o más de personal masculino;
- Cuautitlán, Chiconcuac y Jefaturas de Desarrollo Urbano en diversos municipios, con 100% de plantilla masculina; y
- Direcciones de Desarrollo Urbano en Hueypoxtla, Coacalco y Ecatepec, todas por encima del 70% de personal masculino.

A pesar de esto, existen municipios con mayor presencia femenina:

- Nopaltepec, como el único municipio del Estado de México con 100% de personal femenino en el área de Desarrollo Urbano; y
- Nicolás Romero (60.85%) e Ixtapaluca (51.85%) se ubican como ejemplos relevantes de inversión del patrón general, con plantillas donde las mujeres tienen participación mayoritaria o paritaria.

Ahora bien, aunque diversos municipios cuentan con mayores cantidades de recursos humanos, municipios como Naucalpan, Atizapán de Zaragoza, Nezahualcóyotl, Coacalco, Jaltenco, Texcoco, Tecámac, Teoloyucan, Tlalmanalco, Tlalnepantla y Tonanitla, ubicados en zonas más alejadas al centro de la metrópolis, no cuentan con programas de formación en materia territorial, lo que evidencia una brecha institucional en capacitación y actualización técnica.

Morelos

En Morelos, la información disponible para Huitzilac revela una dependencia con 91.43% de personal masculino y solo 8.57% de personal femenino, lo cual constituye una de las brechas más amplias en toda la ZMVM. A pesar de ello, el municipio sí cuenta con un programa de formación territorial, lo cual es un elemento positivo y una importante área de oportunidad para equilibrar la participación y fortalecer las capacidades técnicas e institucionales en la demarcación, especialmente considerando los desafíos territoriales que enfrenta.

Hidalgo

En Hidalgo, las dependencias y direcciones municipales asociadas al desarrollo urbano se encuentran muy reducidas, generalmente compuestas por entre 3 y 10 personas realizando labores en torno al ordenamiento territorial y labores de coordinación, lo cual limita su capacidad de gestión. Asimismo, en cuanto a la distribución por sexo, se identifica un promedio de participación masculina del 70%, contando además con casos como el de Tlaxcoapan, con un 100% de personal masculino; Tepeji del Río y Atotonilco de Tula, que presentan plantillas con mayor presencia masculina de 87.5 y 83.33% respectivamente.

En lo referente a acciones de capacitación, solo cuatro municipios reportan programas de formación territorial y la recepción de cursos, siendo estos Atotonilco de Tula, Villa de Tezontepec, Tizayuca y Tula de Allende. Por el contrario, en municipios con fuerte presión de expansión urbana asociada a corredores industriales como Atitalaquia, Tepeji del Río de Ocampo, Tlaxcoapan y Toluca, se observa un patrón en torno a la falta de capacitación y acciones formativas.

Ciudad de México

En la Ciudad de México, aunque el volumen de personal es mucho mayor y las estructuras cuentan con áreas más especializadas, la proporción de mujeres también se mantiene por debajo de la paridad de género, ya que la participación femenina oscila entre 38% y 45% en promedio, con variaciones según alcaldía y subdirección.

Entre las alcaldías con mayor presencia femenina se señalan:

- Cuauhtémoc (57.14%);
- Iztacalco (52.93%);
- Azcapotzalco (52.16%); y
- Diversas jefaturas en Coyoacán, Milpa Alta y Tláhuac superan 60% de participación femenina.

Mientras, de las alcaldías con mayor predominio masculino resaltan:

- Gustavo A. Madero (88.52%);
- Benito Juárez (80.43%);
- Álvaro Obregón (75.78%);
- Milpa Alta (75.4%); y
- Tláhuac (77.30%).

Así pues, estas alcaldías concentran las mayores brechas de género, especialmente en direcciones generales y subdirecciones de obra y operación urbana.

En cuanto a las acciones de capacitación y formación, la Ciudad muestra mayor capacidad institucional, al persistir una oferta de formación en 10 alcaldías, que incluyen las demarcaciones de Coyoacán, Iztapalapa, Milpa Alta y Gustavo A. Madero. Sin embargo, en alcaldías de gran extensión e incluso con mayores retos territoriales, como Álvaro Obregón, Tláhuac, Xochimilco y Benito Juárez no se cuenta con programas ni cursos de este tipo, lo cual limita la actualización profesional en temas emergentes como resiliencia urbana, movilidad integrada, gestión del suelo y planeación urbana.

Análisis de recursos financieros

El análisis financiero de los gobiernos estatales y locales (municipios y alcaldías) que integran la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) permite valorar la viabilidad económica del POZMVM y sus estrategias de implementación. De manera preliminar, los resultados muestran que la sostenibilidad financiera del instrumento depende de una combinación equilibrada entre transferencias federales y generación de ingresos propios.

A pesar de la existencia de múltiples mecanismos de financiamiento federal, la dependencia de estos recursos sigue siendo elevada y refleja capacidades desiguales de recaudación entre las entidades y municipios de la región.

a) Ingresos estatales

A nivel estatal, se han identificado asimetrías en la composición de los ingresos. Se observa que la Ciudad de México presenta una estructura de ingresos con mayor participación de recursos propios; sin embargo, esta condición responde a su régimen fiscal particular, en el que la recaudación se concentra a nivel del gobierno central. En contraste, Hidalgo y Morelos presentan una mayor dependencia de las participaciones y aportaciones federales a nivel estatal. En el caso del Estado de México, aunque existe una base económica amplia, la recaudación propia es limitada por la baja eficiencia del impuesto sobre nóminas y la falta de diversificación fiscal, por lo tanto, también demuestra una alta dependencia.

Cuadro 3. Dependencia y proporción de ingresos propios a nivel estatal

Entidad	Dependencia de recursos federales (%)	Ingresos propios estimados (%)	Principales fuentes de ingresos propios	Observaciones
Ciudad de México	49.21%	50.79%	- Impuesto sobre nóminas (ISN) - Impuesto Predial - Derechos por prestación de servicios - Venta de bienes y servicios	Mayor equilibrio; mejor capacidad de gestión y recaudación.
Estado de México	70.76%	29.24%	Impuesto sobre nóminas	Potencial recaudatorio subutilizado y limitada capacidad.
Hidalgo	84.74%	12.26%	Derechos de registro y traspaso	Alta dependencia a ingresos federales e ingresos propios ligados al desarrollo urbano.
Morelos	90.14%	9.86%	Derechos por control vehicular	Ingresos atípicos por el fenómeno del emplacamiento foráneo.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes de ingresos estatales 2025

A partir de la información presentada, se observan diferencias en la composición de los ingresos entre las entidades. En el caso de la Ciudad de México, se podría decir que tiene una estructura de ingresos relativamente equilibrada, sin embargo, la mayor proporción de ingresos propios responde a su esquema de recaudación centralizada, lo que limita su comparabilidad con las entidades federativas. Por su parte, Hidalgo y Morelos exhiben mayor vulnerabilidad financiera frente a recortes federales. En tanto, el Estado de México presenta una base económica amplia; sin embargo, la recaudación estatal presenta limitaciones en rubros como el impuesto sobre nóminas. Asimismo, existe un potencial de fortalecimiento de los ingresos propios a nivel municipal, particularmente mediante la actualización catastral y la mejora en la eficiencia del impuesto predial.

b) Ingresos locales: dependencia y estructura de recaudación

El presente análisis distingue entre los distintos arreglos fiscales y administrativos de las entidades que integran la Zona Metropolitana del Valle de México. En particular, la Ciudad de México cuenta con un régimen especial en el que la recaudación de ingresos propios se concentra a nivel del gobierno central, a diferencia de las entidades federativas, donde una parte sustantiva de los ingresos, especialmente el predial, corresponde al ámbito municipal. En este sentido, los datos presentados en la siguiente tabla no son estrictamente comparables entre la Ciudad de México y las entidades federativas o sus municipios, por lo que su información se analiza de manera diferenciada.

Con relación a los ingresos municipales, el diagnóstico de finanzas públicas ha demostrado una dependencia promedio del 77.04% con respecto a recursos federales en los municipios que integran la ZMVM, con notables diferencias entre las entidades federativas.

Cuadro 4. Dependencia promedio municipal por entidad en los municipios de la ZMVM

Entidad	Dependencia promedio municipal de recursos federales (%)	Ingresos propios estimados (%)	Observaciones
Municipios de la ZMVM	77.04 %.	22.96%	Alta dependencia estructural a nivel metropolitano.
Estado de México	79.80%	20.20%	Disparidad entre municipios urbanos e industriales.
Hidalgo	63.11%	36.89%	Mayor esfuerzo recaudatorio estatal, en comparación de las otras dos entidades.
Morelos	95.29%	4.71%	Dependencia crítica; baja base fiscal.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes de ingresos municipales 2024- 2025

Nota: El cálculo corresponde exclusivamente a los municipios de las entidades federativas que integran la ZMVM. La Ciudad de México no se incluye debido a que su régimen fiscal concentra la recaudación, particularmente del impuesto predial, a nivel del gobierno central, lo que impide su comparabilidad con los ingresos municipales.

De manera complementaria, la Ciudad de México presenta una estructura de ingresos propia derivada de su esquema de recaudación centralizada, permitiendo una mayor participación de recursos propios dentro de su presupuesto total. En este sentido, la Ciudad de México cuenta con una estructura fiscal más diversificada. En términos de gestión metropolitana, la concentración de la recaudación en el ámbito central puede representar una ventaja en la implementación de políticas públicas integrales, al permitir una mayor capacidad de coordinación financiera y de inversión en proyectos estratégicos. Sin embargo, también implica la necesidad de establecer mecanismos de coordinación efectivos para la ejecución territorial de dichas políticas.

Principales fuentes de ingresos propios municipales

A través del análisis de los ingresos municipales, se han identificado dos pilares fundamentales de recaudación local:

- **Impuestos sobre el patrimonio:** Incluyen el impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y gravámenes a conjuntos urbanos, con un promedio de recaudación per cápita: \$593.60; y una mediana de \$423.38.
- **El predial como porcentaje de la recaudación local:** Se reconoce un esfuerzo principalmente en los municipios de Hidalgo que presentan los mayores niveles de recaudación, que responden a su lógica industrial.

Cuadro 5. Recaudación por predial mayor al 10% sobre ingresos locales a nivel municipal

Municipio	Porcentaje del Impuesto Predial sobre ingresos locales %
Atitalaquia	29.83%.
Atotonilco de Tula	26.51%

Municipio	Porcentaje del Impuesto Predial sobre ingresos locales %
Atizapán de Zaragoza	19.63%
Villa de Tezontepec	15.39%
Tepeji del Río	14.33%
Coacalco de Berriozábal	12.92%
Cuautitlán	11.85%
Tula de Allende	11.84%

Fuente: Elaboración propia con base en leyes de ingresos municipales 2024- 2025

- Derechos: Corresponden a servicios como alumbrado, agua, drenaje, tratamiento, licencias de construcción y trámites ambientales.

Cuadro 6. Municipios con mayor recaudación per cápita

Municipio	Recaudación per cápita
Cuautitlán	\$1,835.68
Atizapán	\$1,217.70
Jilotzingo	\$1,000.50
Tonanitla	\$978.73
Tula	\$754.45
Apaxco	\$735.85
Tepeji del Río	\$685.49
Melchor Ocampo	\$670.06
Tultepec	\$664.18
Villa de Tezontepec	\$594.67
Tizayuca	\$562.79
Atotonilco de Tula	\$555.07

Fuente: Elaboración propia con base en leyes de ingresos municipales 2024- 2025

- Contribuciones por mejoras y gasto municipal
 - Contribuciones por mejoras: De los municipios analizados, 60 las contemplan en su normativa, 37 reportan ingresos efectivos y solo 10 superan el 1 % del total recaudado. Entre los mejores porcentajes destacan: Texcoco (2.59 %), Zumpango (2.43 %) y Acolman (2.37 %).

Estructura típica del gasto municipal:

El análisis del gasto municipal evidencia una alta concentración en servicios operativos y una limitada capacidad de inversión pública. En promedio, los servicios personales representan el 38% del presupuesto, reflejando la fuerte dependencia de las nóminas municipales. En casos como Ixtapaluca, este rubro absorbe hasta el 75% del gasto total, lo que restringe la inversión en infraestructura o servicios; mientras que Tequixquiac destina solo el 20%, lo que sugiere una administración más eficiente o de menor tamaño.

Por su parte, los servicios generales, que incluyen arrendamientos, energía eléctrica, mantenimiento y servicios profesionales, concentran en promedio el 29% del gasto, con contrastes notables: Tequixquiac encabeza este rubro con 57%, frente a municipios como Ecatepec de Morelos y Acolman, que apenas alcanzan el 8%.

La inversión pública, destinada a obras e infraestructura con impacto social y económico, presenta una proporción de sólo el 17 % del presupuesto municipal, con varios municipios que no registran inversión alguna como Chalco, Ixtapaluca, Jaltenco, San Martín de las Pirámides, Temamatla y Villa del Carbón, lo que refleja una débil capacidad para generar infraestructura y fortalecer la base fiscal futura. En contraste, Tepetlaxpa destaca positivamente con 35 destinado a este rubro.

Finalmente, las transferencias, subsidios y subvenciones promedian el 12% del gasto, dirigidas a apoyos o aportaciones sin contraprestación directa. Ecatepec lidera este rubro con 31%, mientras que Temamatla no

registra asignación. En conjunto, esta estructura revela una tendencia hacia la rigidez presupuestaria, donde predominan los compromisos operativos sobre la inversión, lo que limita la capacidad de los gobiernos locales para impulsar proyectos de desarrollo urbano y fortalecer su sostenibilidad financiera.

Entre los principales hallazgos del tema de finanzas públicas se señala:

- La Ciudad de México mantiene la estructura más equilibrada entre ingresos federales y propios, con una política fiscal diversificada entre nómina, predial, derechos y cobro por tenencia vehicular.
- Hidalgo y Morelos presentan una alta vulnerabilidad financiera a nivel estatal, con dependencias a los recursos federales del 85% y 90%, respectivamente.
- El Estado de México muestra un potencial recaudatorio insuficientemente aprovechado por la baja aportación del impuesto sobre nóminas en un 4.7%.
- A nivel municipal, el promedio de dependencia del 77% evidencia un margen fiscal limitado, especialmente en municipios con baja densidad económica.
- Los instrumentos de captura de valor tales como las contribuciones por mejoras se utilizan marginalmente, a pesar de su potencial para reforzar ingresos locales.
- Predomina el gasto corriente, lo que impide ampliar inversión y fortalecer las capacidades institucionales.
- La sostenibilidad financiera metropolitana requiere mayor autonomía fiscal local, reduciendo la dependencia de transferencias federales; mejorar la eficiencia recaudatoria mediante actualización catastral y fortalecimiento del impuesto predial; reactivar mecanismos de captura de valor, incluyendo contribuciones por mejoras y plusvalías; además de reorientar el gasto público hacia inversión productiva, infraestructura, movilidad y medio ambiente, en congruencia con los objetivos del POZMVM.

Experiencias de asociatividad intermunicipal para resolver problemas comunes o mejorar la provisión de servicios públicos

La asociatividad intermunicipal en México ha sido un mecanismo relevante para enfrentar problemáticas en común que rebasan los límites administrativos, así como para mejorar la provisión de servicios públicos cuya escala óptima de operación supera la capacidad individual de los municipios. Los convenios revisados a continuación muestran cómo, en distintos contextos, los gobiernos locales, en coordinación con otras demarcaciones, entidades federativas u órdenes superiores de gobierno han recurrido a figuras de colaboración para atender servicios públicos, infraestructura estratégica o retos ambientales.

A continuación, se describen las experiencias documentadas en los convenios proporcionados.

Convenio Marco Regional de Coordinación entre Tlalnepantla de Baz y la Alcaldía Azcapotzalco

Fecha de decreto legislativo: 27 de agosto de 2025

Actores involucrados:

- Por el municipio de Tlalnepantla de Baz, el Presidente Municipal Raciél Pérez Cruz y Secretario del Ayuntamiento Miguel Ángel Bravo Suberville; y
- Por la Alcaldía Azcapotzalco: Alcaldesa Nancy Marlene Núñez Reséndiz y la Directora General de Asuntos Jurídicos Cyntia Roxana Hernández Pérez.

Entidad emisora: Municipio de Tlalnepantla de Baz y Alcaldía Azcapotzalco.

Este convenio tiene por objeto establecer una coordinación intermunicipal entre ambas jurisdicciones limítrofes para la prestación de servicios y el ejercicio de funciones de interés común. Se fundamenta en el marco constitucional que permite la asociación entre municipios y demarcaciones para una prestación más eficaz de servicios públicos, asimismo, el convenio surge tras una reunión realizada el 21 de junio de 2025,

en la zona limítrofe de ambas demarcaciones, donde se identificaron posibilidades de colaboración en beneficio de la población que vive, transita o visita estos territorios. El documento también establece bases jurídicas, capacidades de representación, vigencia de dos años y mecanismos para resolver controversias mediante mesas mediadoras, tratándose así, de una asociación bilateral con alcance regional orientada a mejorar la prestación de servicios públicos y promover acciones conjuntas.

Convenio Intermunicipal para la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos

Fecha de decreto legislativo: 30 de noviembre de 2017

Actores involucrados:

- Municipios firmantes: Ayuntamientos de Coyotepec, Huehuetoca y Teoloyucan, Estado de México.
- Aprobación: Legislatura del Estado de México.

Este convenio autoriza y formaliza la creación del Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Valle de México (SIGIR-Valle de México), un organismo público descentralizado de carácter intermunicipal encargado de la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. La implementación de esta instancia urge ante la necesidad de enfrentar de manera conjunta una generación aproximada de 290 toneladas diarias de residuos entre los tres municipios, así como las afectaciones ambientales derivadas de su manejo inadecuado. Bajo este contexto, los cabildos aprobaron el convenio y acordaron integrar un Consejo de Administración conformado por los presidentes municipales, sumado a esto, el decreto señala que esta colaboración tripartita busca resolver de manera coordinada un problema compartido y de fuerte impacto sanitario y ambiental, permitiendo economías de escala y una operación conjunta más eficiente.

Convenio de Coordinación para la liberación del derecho de vía de los trenes de pasajeros “AIFA-Pachuca” y “Ciudad de México-Querétaro”

Fecha de decreto legislativo: 29 de septiembre de 2025

Actores participantes:

- Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT);
- Gobierno del Estado de México; y
- Municipios de Zumpango, Tecámac, Nextlalpan, Temascalapa, Tlalnepantla de Baz, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Tultitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan, Polotitlán, Jilotepec, Coyotepec y Huehuetoca.

Este convenio establece bases de coordinación entre la Federación, el Estado de México y un conjunto de municipios para permitir la liberación del derecho de vía necesario para construir infraestructura ferroviaria de pasajeros para los proyectos AIFA-PACHUCA y Ciudad de México - Querétaro. De esta forma, los municipios se comprometen a:

- Condonar o exentar contribuciones relacionadas con la liberación del derecho de vía;
- Reducir plazos de trámites;
- Identificar y entregar inmuebles requeridos para el proyecto; y
- Brindar apoyo logístico y seguridad.

Por su parte, la SICT asume la integración de expedientes de adquisición y los procedimientos técnicos y legales para liberar el derecho de vía, de modo que, el convenio articula a múltiples municipios en torno a un proyecto metropolitano de movilidad regional, evidenciando un esquema de coordinación intermunicipal e intergubernamental para infraestructura estratégica que impacta a varias jurisdicciones y a la Zona Metropolitana en su conjunto.

Convenio de Coordinación para la protección y conservación del “Bosque de Agua”

Fecha de decreto legislativo: 13 de junio de 2025

Actores participantes:

- SEMARNAT, encabezada por su titular Alicia Bárcena;
- PROFEPA
- Gobierno del Estado de México, representado por la Gobernadora Delfina Gómez y la Secretaría del Medio Ambiente estatal.
- Gobierno del Estado de Morelos, representado por la Gobernadora Margarita González Saravia.
- Gobierno de la Ciudad de México, representado por su Jefa de Gobierno Clara Brugada y la Secretaría del Medio Ambiente local.

Este convenio reúne a tres entidades federativas y a instancias federales para preservar, conservar y proteger la región denominada “Bosque de Agua”, un ecosistema estratégico que recarga acuíferos que abastecen a más de veinte millones de habitantes. En este marco, las partes reconocen la importancia ecológica de la zona, su función hidrológica y los principios legales nacionales e internacionales que respaldan su protección, por lo tanto, el convenio establece compromisos conjuntos en materia de inspección, vigilancia, prevención de tala ilegal, restauración ecológica y acciones ambientales coordinadas. Aunque no involucra directamente a los municipios, sí representa un ejercicio de gobernanza colaborativa y coordinada en el que las entidades participantes concurren para enfrentar un reto ambiental compartido que trasciende límites político-administrativos.

Participación ciudadana

Al establecer una comparación de los indicadores de participación ciudadana en los municipios y alcaldías de la ZMVM, de acuerdo con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, es posible visualizar diferencias entre la institucionalización y práctica de estos procesos según la demarcación. Si bien la mayoría registra la apertura de espacios participativos en temas de competencia local, solo una fracción limitada cuenta con dependencias específicas encargadas de promover o coordinar dichos procesos, lo que refleja una brecha entre su intención y la capacidad operativa para desempeñar estas funciones.

Dependencias e instancias relativas a la participación ciudadana

Según información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 en el Estado de México, apenas 14 de los 59 municipios cuentan con alguna dependencia o área formal dedicada a la participación ciudadana, entre ellos, Ayapango, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Nextlalpan, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, Temascalapa, Teotihuacán, Tepetlixpa, Tequixquiac y Villa del Carbón.

El resto de los municipios en la entidad, aunque reportan apertura de espacios participativos, no disponen de una estructura administrativa que garantice su continuidad o seguimiento técnico, carencia institucional que limita la sistematización de los procesos, la evaluación de resultados y la transparencia de los mecanismos de consulta.

Por otro lado en Hidalgo, 5 de los 8 municipios analizados cuentan con dependencias específicas; en la Ciudad de México, la mayoría de las alcaldías sí poseen unidades de participación ciudadana o vinculación comunitaria, generalmente adscritas a las direcciones generales o secretarías de gobierno; y en el caso de Huitzilac, Morelos aunque no se identifica una dependencia formal, se observa una actividad participativa alta, lo que sugiere la existencia de mecanismos comunitarios o esquemas impulsados por organizaciones civiles.

Tabla 8. Mecanismos e instancias de participación por municipio/alcaldía así como información relativa al Programa de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México

Municipio	¿Cuenta con alguna dependencia relativa a participación ciudadana?	Apertura de espacios para la participación ciudadana en los temas de competencia de la Administración Pública	Consejo, Comité u órgano participativo	Ejercicio participativo	Consulta ciudadana	Consulta indígena	Proceso participativo	Otro tipo de canal	Cantidad de Proyectos aprobados en 2024 para la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación	Monto autorizado para los proyectos aprobados en 2024 en la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación
Estado de México										
Acolman	No	Sí	6.00	1.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Amecameca	No	Sí	0.00	0.00	14.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Apaxco	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	6.00	0.00	NA	NA
Atenco	No	Sí	0.00	0.00	20.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Atizapán de Zaragoza	No	Sí	6.00	3.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Atlautla	No	Sí	2.00	0.00	1.00	0.00	3.00	0.00	NA	NA
Axapusco	No	Sí	10.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Ayapango	Sí	Sí	0.00	8.00	2.00	0.00	2.00	0.00	NA	NA
Coacalco de Berriozábal	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Cocotitlán	No	Sí	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Coyotepec	No	Sí	4.00	2.00	0.00	0.00	29.00	0.00	NA	NA
Cuautitlán	No	Sí	1.00	3.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Chalco	No	Sí	34.00	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00	NA	NA
Chiautla	No	Sí	2.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Chicoloapan	Sí	Sí	0.00	0.00	4.00	0.00	7.00	0.00	NA	NA
Chiconcuac	No	Sí	5.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Chimalhuacán	Sí	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	7.00	0.00	NA	NA
Ecatepec	Sí	Sí	6.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Ecatzingo	No	Sí	13.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Huehuetoca	No	Sí	0.00	2.00	1.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Hueyoxtlá	Sí	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.00	NA	NA
Huixquilucan	No	Sí	2.00	41.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Isidro Fabela	Sí	Sí	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Ixtapaluca	Sí	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00	NA	NA
Jaltenco	No	Sí	5.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Jilotzingo	Sí	Sí	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Juchitepec	No	Sí	2.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA

Municipio	¿Cuenta con alguna dependencia relativa a participación ciudadana?	Apertura de espacios para la participación ciudadana en los temas de competencia de la Administración Pública	Consejo, Comité u órgano participativo	Ejercicio participativo	Consulta ciudadana	Consulta indígena	Proceso participativo	Otro tipo de canal	Cantidad de Proyectos aprobados en 2024 para la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación	Monto autorizado para los proyectos aprobados en 2024 en la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación
Melchor Ocampo	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00	NA	NA
Naucalpan de Juárez	No	Sí	11.00	14.00	2.00	0.00	8.00	10.00	NA	NA
Nezahualcóyotl	No	Sí	7.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Nextlalpan	Sí	Sí	0.00	6.00	3.00	0.00	13.00	0.00	NA	NA
Nicolás Romero	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Nopaltepec	Sí	Sí	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Otumba	Sí	Sí	0.00	0.00	1.00	0.00	65.00	0.00	NA	NA
Ozumba	No	Sí	0.00	12.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Papalotla	Sí	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	3.00	0.00	NA	NA
La Paz	Sí	Sí	2.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
San Martín de las Pirámides	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Tecámac	No	Sí	2.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Temamatla	No	Sí	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Temascalapa	Sí	Sí	18.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.00	NA	NA
Tenango del Aire	No	Sí	2.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Teoloyucan	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Teotihuacán	Sí	Sí	0.00	9.00	3.00	0.00	9.00	0.00	NA	NA
Tepetlaoxtoc	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	3.00	0.00	NA	NA
Tepetlixpa	Sí	Sí	40.00	1.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Tepotztlán	No	Sí	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Tequixquiac	Sí	Sí	1.00	0.00	0.00	0.00	4.00	0.00	NA	NA
Texcoco	No	Sí	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Tezoyuca	No	Sí	5.00	0.00	0.00	0.00	3.00	0.00	NA	NA
Tlalmanalco	No	Sí	1.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Tlalnepantla	No	Sí	8.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NA	NA
Tultepec	No	Sí	1.00	1.00	1.00	0.00	2.00	0.00	NA	NA
Tultitlán	No	Sí	1.00	3.00	0.00	0.00	4.00	0.00	NA	NA
Villa del Carbón	Sí	Sí	0.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA

Municipio	¿Cuenta con alguna dependencia relativa a participación ciudadana?	Apertura de espacios para la participación ciudadana en los temas de competencia de la Administración Pública	Consejo, Comité u órgano participativo	Ejercicio participativo	Consulta ciudadana	Consulta indígena	Proceso participativo	Otro tipo de canal	Cantidad de Proyectos aprobados en 2024 para la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación	Monto autorizado para los proyectos aprobados en 2024 en la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación
Zumpango	No	Sí	2.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	NA	NA
Cuautitlán Izcalli	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	6.00	0.00	NA	NA
Valle de Chalco Solidaridad	No	Sí	0.00	0.00	0.00	0.00	39.00	0.00	NA	NA
Tonanitla	No	Sí	0.00	1.00	0.00	0.00	4.00	1.00	NA	NA
Morelos										
Huitzilac	No	Sí	2	14	13	3	17	0	NA	NA
Hidalgo										
Atitalaquia	Sí	Sí	4	4	0	0	1	0	NA	NA
Atotonilco de Tula	Sí	Sí	0	0	1	0	0	0	NA	NA
Tepeji del Río de Ocampo	Sí	Sí	0	1	3	0	1	0	NA	NA
Villa de Tezontepec	No	Sí	1	0	0	0	1	0	NA	NA
Tizayuca	No	Sí	1	5	0	0	1	0	NA	NA
Tlaxcoapan	Sí	Sí	18	0	0	0	0	0	NA	NA
Tolcayuca	No	No	0	0	0	0	0	0	NA	NA
Tula de Allende	Sí	Sí	6	13	5	0	3	0	NA	NA
Ciudad de México										
Azcapotzalco	Sí	Sí	3	0	0	0	1	0	4	\$ 3,966,153.00
Coyoacán	No	Sí	1	0	0	0	1	0	8	\$ 7,325,624.00
Cuajimalpa de Morelos	No	Sí	0	0	0	0	5	0	6	\$ 6,148,459.00
Gustavo A. Madero	Sí	Sí	0	1	1	0	0	0	12	\$ 12,728,190.00
Iztacalco	Sí	Sí	1	0	4	0	1	0	4	\$ 4,056,220.00
Iztapalapa	Sí	Sí	1	0	1	0	0	0	25	\$ 23,081,302.00
La Magdalena Contreras	No	Sí	0	1	0	0	1	0	6	\$ 5,424,230.00
Milpa Alta	No	Sí	0	0	0	0	1	0	6	\$ 6,199,874.00
Álvaro Obregón	Sí	Sí	0	2	0	0	2	0	13	\$ 11,733,500.00

Municipio	¿Cuenta con alguna dependencia relativa a participación ciudadana?	Apertura de espacios para la participación ciudadana en los temas de competencia de la Administración Pública	Consejo, Comité u órgano participativo	Ejercicio participativo	Consulta ciudadana	Consulta indígena	Proceso participativo	Otro tipo de canal	Cantidad de Proyectos aprobados en 2024 para la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación	Monto autorizado para los proyectos aprobados en 2024 en la aplicación del Programa Mejoramiento Barrial en la demarcación
Tláhuac	Sí	Sí	1	1	6	3	0	6	10	\$ 9,811,538.00
Tlalpan	Sí	Sí	2	14	2	0	9	0	16	\$ 15,264,769.00
Xochimilco	Sí	Sí	3	1	0	0	9	0	8	\$ 8,562,769.00
Benito Juárez	Sí	Sí	0	0	1	0	0	0	5	\$ 3,031,500.00
Cuauhtémoc	No	Sí	1	2	0	0	0	0	10	\$ 9,424,199.00
Miguel Hidalgo	Sí	Sí	1	8	2	0	2	0	11	\$ 10,018,719.00
Venustiano Carranza	Sí	Sí	0	0	1	0	1	0	10	\$ 12,337,883.00
									TOTAL	\$ 149,114,929.00

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023.

Consejos, Comités u Órganos Participativos

Este indicador hace referencia al número de consejos o comités que varía ampliamente entre municipios, reflejando a su vez diferencias tanto en la estructura institucional como en la cultura participativa local.

Destacan municipios con alta densidad de órganos participativos, como Tepetlixpa que dispone de 40, Chalco que cuenta con 34, Temascalapa con 18, Ecatzingo con 13, Naucalpan con 11 y Axapusco con 10. En contraste, más de veinte municipios mexiquenses reportan menos de dos órganos constituidos, lo que indica una participación formal mínima o dependiente de iniciativas esporádicas.

Del mismo modo, en Hidalgo, solamente los municipios de Tlaxcoapan que cuenta con 18 y Tula de Allende que presenta 6 órganos participativos, destacan en el rubro en comparación con el resto de municipios de la entidad que forma parte de la ZMVM y cuyo tamaño administrativo, refleja una menor institucionalización de la participación local.

Por otra parte, en la Ciudad de México, la mayoría de las alcaldías mantiene entre 1 y 3 órganos de participación, con casos notables en Tlalpan con 2 y Xochimilco con 3, donde la estructura organizativa colectiva del territorio sigue siendo fuerte.

Procesos participativos realizados

Este indicador hace referencia al registro de procesos participativos, considerando asambleas, cabildos abiertos, presupuestos participativos u otros que corresponden a actividades formales de participación.

En el Estado de México, municipios como Otumba con 65 procesos, Valle de Chalco Solidaridad con 39, Coyotepec con 29 y Tepetlixpa con 1, destacan por la frecuencia en la que se llevan a cabo, aunque cabe destacar que varios de estos ejercicios no se encuentran sistematizados ni sujetos a evaluación pública. Asimismo, en Naucalpan y Chimalhuacán que cuentan con 8 y 7 respectivamente, se identifican procesos periódicos que corresponden a ejercicios de planeación o presupuesto participativo.

En contraste, municipios medianos o rurales (por ejemplo, Apaxco, Atenco, Teoloyucan, Nopaltepec) muestran actividades participativas mínimas o nulas, lo que puede vincularse a limitaciones de recursos o falta de demanda social organizada.

Consultas ciudadanas y consultas indígenas

La presencia de consultas ciudadanas formales es escasa en toda la ZMVM: menos de veinte demarcaciones reportan haber realizado este tipo de ejercicio. Entre ellos destacan Huitzilac con 13, Amecameca con 14, Atenco con 20, Tláhuac con 6, Tula de Allende con 5, Tepeji del Río de Ocampo con 3, Iztacalco con 4, Chicoloapan con 4, Teotihuacán con 3 y Naucalpan con 2, aunque en muchos casos se trata de ejercicios temáticos o sectoriales que apenas cuentan con uno de estos procesos, tales como en los casos de Atlautla, Cocotitlán, Ecatepec, Huehuetoca, Jilotzingo, Otumba, la Paz, Tlalmanalco, Tultepec y Villa del Carbón en el Estado de México; Atotonilco de Tula en Hidalgo; Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Venustiano Carranza en la Ciudad de México, entre otras demarcaciones.

En cuanto a consultas indígenas, los registros son todavía más limitados, pues sólo Tláhuac en la Ciudad de México y Huitzilac en Morelos reportan cada uno 3 procesos de este tipo. Esto evidencia una falta de institucionalización de los mecanismos de consulta previa, libre e informada, a pesar de la presencia de población indígena en varios municipios mexiquenses e hidalguenses.

A nivel general en Huitzilac, además de las consultas, se tienen 17 procesos documentados, observando un nivel destacable de participación estructurada en comparación con su tamaño poblacional, posiblemente asociada a su historial de conflictos territoriales y ambientales.

Otros ejercicios participativos

El rubro de “otros ejercicios participativos” incluye talleres, foros vecinales, plataformas digitales o mecanismos no formales de colaboración. En este rubro solamente destacan Naucalpan de Juárez con 10 y Tonanitla con un canal de participación de este tipo.

Presupuesto participativo

El Presupuesto Participativo (PP) es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía decide, de forma vinculante, el destino de una porción del presupuesto público para proyectos comunitarios.

Su propósito es:

- Democratizar la asignación de recursos públicos.
- Reducir desigualdades territoriales mediante microintervenciones.
- Incentivar la participación vecinal en la supervisión y vigilancia del gasto.
- Mejorar el espacio público, la infraestructura social y la convivencia comunitaria.

En la ZMVM, el PP se encuentra ampliamente consolidado solo en la Ciudad de México, mientras que, en Estado de México, Hidalgo y Morelos, su desarrollo es dispar, reciente, limitado o no institucionalizado.

Ciudad de México

La Ciudad de México es la única entidad de la ZMVM donde el PP:

- Tiene base constitucional;
- Posee una Ley de Participación Ciudadana plenamente vigente;
- Se ejecuta anualmente desde 2011;
- Es administrado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM);
- Opera a nivel de Unidad Territorial (UT).

¿En qué consiste?

El PP en CDMX es un proceso anual a través del cual las personas ciudadanas de cada Unidad Territorial proponen, debaten y votan proyectos comunitarios para mejorar su entorno inmediato. Actualmente se cuenta con 1800 UT, estipulando que los proyectos deben orientarse a:

- Infraestructura urbana;
- Seguridad comunitaria;
- Equipamiento social;
- Movilidad peatonal;
- Obras en espacio público;
- Intervenciones ambientales; y
- Proyectos culturales, deportivos o recreativos.

De este modo, la ciudadanía vota un proyecto ganador por Unidad y los recursos se transfieren a cada alcaldía para su ejecución.

Actores principales

- IECM .- Responsable de organizar consultas, administrar la plataforma digital y acreditar los proyectos viables;
- Alcaldías .- Responsables de la ejecución de los proyectos ganadores;
- Comités de Participación Ciudadana (COPACO) .- Órganos ciudadanos responsables de supervisar la ejecución de los proyectos;
- Ciudadanía.- Sector que propone y vota por proyectos viables para la implementación del presupuesto participativo.

Montos asignados

Los recursos se distribuyen por UT con base en los siguientes factores:

- Tamaño poblacional
- Niveles de marginación
- Condiciones de infraestructura

Los montos pueden oscilar entre \$800,000 y \$1,500,000 por UT, dependiendo del año y la alcaldía. Así pues, de acuerdo con los Proyectos Viables para el Presupuesto Participativo 2025, los proyectos con mayor factibilidad son:

- Rehabilitación de parques y jardines;
- Juegos infantiles;
- Pavimentación y banquetas;
- Iluminación en calles y senderos;
- Señalética y balizamiento;
- Intervención de centros comunitarios;
- Equipamiento deportivo;
- Reparación de drenaje o agua potable a pequeña escala;

- Reforestación y jardinería; y
- Actividades culturales y recreativas comunitarias.

Proceso de aplicación

Para poder ejercer el Presupuesto, el IECM establece el siguiente proceso, que se divide en seis etapas en las que participan cada uno de los actores mencionados con anterioridad:

Etapa 1 – Presentación de proyectos

La ciudadanía presenta propuestas en línea o presencialmente de conformidad con los proyectos aplicables.

Etapa 2 – Dictaminación técnica

El IECM evalúa:

- Viabilidad jurídica del proyecto;
- Viabilidad técnica y espacial de acuerdo con el contexto donde se pretende ejecutar;
- Viabilidad financiera, según el presupuesto requerido para el proyecto;
- Compatibilidad y alineación a las políticas públicas vigentes.

Etapa 3 – Publicación de proyectos viables

Los proyectos viables aparecen en el portal del IECM, divididos por UT o bien, en un concentrado disponible para su descarga.

Etapa 4 – Jornada de votación

Se realiza mediante:

- Votación electrónica remota;
- Votación presencial en mesas receptoras de opinión.

Etapa 5 – Ejecución

- Las alcaldías ejecutan los proyectos ganadores durante el año fiscal correspondiente.

Etapa 6 – Vigilancia ciudadana

Los COPACO supervisan:

- Avance físico del proyecto;
- Adecuado ejercicio del presupuesto;
- Entrega final de los trabajos.

En ese sentido, la ejecución del Presupuesto del último sexenio ha contribuido con un alto número de proyectos, registrando más de 1,700 proyectos anuales (uno por Unidad Territorial).

Estado de México

En el Estado de México el Presupuesto Participativo no está aún plenamente homogeneizado como derecho constitucional en todos los municipios y aunque existe una campaña activa de actores ciudadanos y de la sociedad civil denominada como Iniciativa Ciudadana por el Presupuesto Participativo CPC Edomex, además de foros legislativos con el IECM para incluir el mecanismo en la Constitución Política del Estado y en el Código Financiero Estatal, con propuestas concretas de reforma que definen procedimientos y asignación de recursos, esta homogeneización aún no es un hecho.

Entre las propuestas ciudadanas y algunas iniciativas legislativas se plantean:

- a) La asignación de un porcentaje mínimo del presupuesto municipal a Presupuesto Participativo;
- b) La definición de reglas de operación y plazos;
- c) Transparencia en la publicación de la lista de proyectos y seguimiento en plataformas públicas.

En la práctica, algunos municipios del estado han realizado convocatorias o ejercicios piloto, pero la cobertura y la estabilidad financiera dependen de su incorporación al presupuesto municipal o estatal, por lo tanto, se requiere precisamente de garantizar estabilidad financiera y carácter vinculante para su implementación.

Morelos

En Morelos se ha venido impulsando la implementación práctica del Presupuesto Participativo mediante la coordinación entre la Secretaría de Hacienda estatal, la Unidad de Planeación y el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (Impepac). Asimismo, el gobierno estatal ha emitido convocatorias para que comunidades realicen asambleas y elijan obras específicas para 2025; considerando entre las localidades que han participado para la elección de proyectos a Huitzilac, lo cuál indica un avance operativo y una institucionalidad orientada a canalizar recursos hacia obras elegidas por la comunidad.

De esta forma, el esquema que se aplica en Morelos combina convocatorias estatales con la organización local de asambleas comunitarias para seleccionar obras elegibles al presupuesto participativo. Las reglas indican que las comunidades preseleccionen proyectos, que luego son validados por instancias técnicas y finalmente ejecutados con seguimiento, adicionalmente, el financiamiento proviene de partidas etiquetadas para Presupuesto Participativo en el presupuesto estatal o municipal.

Según el sitio web del IMPEPAC se ha confirmado que en el periodo de 2023–2024 se realizaron en el Municipio de Huitzilac, particularmente en la localidad de Los Hongos, los siguientes proyectos:

- Construcción de camino de acceso;
- Adquisición de luminarias;
- Rehabilitación de caminos;
- Mejoras en redes de energía eléctrica;

En otros municipios como Jojutla, Tetela del Volcán, Ayala y Atlatlahucan se ejecutaron:

- Pavimentaciones;
- Ampliaciones de red eléctrica;
- Tanques elevados;
- Líneas de agua potable;
- Techumbres comunitarias;

Esto muestra que Morelos opera el PP enfocándose en la infraestructura básica en zonas rurales y de alta marginación, no en grandes centros urbanos.

Hidalgo

Hidalgo dispone de un marco normativo reciente que reconoce el presupuesto participativo como instrumento de participación, conforme a la Ley Orgánica Municipal. Esta disposición, además, incorpora el concepto de presupuesto participativo como mecanismo donde los vecinos y las comunidades deciden sobre la aplicación de un porcentaje del presupuesto de egresos municipal destinado a proyectos comunitarios, habilitando jurídicamente la figura a nivel municipal.

No obstante, la principal limitante en Hidalgo es la disponibilidad presupuestal y la consolidación de procesos estandarizados como reglas únicas, plataformas de seguimiento y capacitación, es decir, donde

se cuenta con reglamentos municipales sólidos, la implementación de dicho mecanismo progresa de mejor manera; a diferencia de los municipios más pequeños o con capacidades técnicas limitadas, donde el proceso suele ser representativo, pero con resultados menos tangibles. Se recomienda que la entidad diseñe un apoyo técnico y financiero estatal para homologar criterios y fortalecer la entrega y el seguimiento de proyectos.

Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario para el Bienestar

El Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario para el Bienestar (MBYCB) es una política social de la Ciudad de México orientada a atender a la población que habita barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales con alto grado de marginalidad, deterioro urbano, conflictividad social y rezago en infraestructura pública.

Su origen formal se remonta al año 2020, y se ejecuta anualmente bajo la conducción de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO), particularmente mediante la Coordinación General de Participación Ciudadana y la Dirección Ejecutiva de Tequio Barrio. El programa busca recuperar, dignificar y mejorar espacios públicos mediante procesos participativos donde las decisiones son tomadas por la comunidad, en coordinación con autoridades y asesoría técnica especializada.

Los objetivos centrales del Programa son:

- Fortalecer el ejercicio del derecho a la ciudad y a un entorno urbano digno;
- Reducir desigualdades territoriales mediante intervenciones de pequeño y mediano alcance;
- Impulsar proyectos ciudadanos que mejoren la convivencia, seguridad y funcionalidad del espacio público;
- Incrementar la infraestructura barrial con soluciones de impacto directo para la vida cotidiana.

Opera mediante el financiamiento de proyectos ciudadanos participativos que atienden necesidades locales de infraestructura, seguridad, movilidad peatonal, cultura, deporte y cohesión comunitaria.

Los proyectos deben surgir de una asamblea vecinal pública, donde:

- Las y los vecinos identifican problemas del entorno y priorizan áreas o espacios a intervenir;
- Se integra un anteproyecto colaborativo entre vecindad, técnicos y autoridades;
- Se elaboran memorias descriptivas, fotografías, alcances y costos estimados;
- El anteproyecto se presenta al Comité Técnico Mixto (CTM) responsable de evaluar y aprobar las propuestas;

Las intervenciones deben orientarse a la recuperación del espacio público, tales como:

- Instalación de luminarias;
- Rehabilitación de banquetas y senderos seguros;
- Balizamiento e implementación de señalética;
- Instalación de bolardos;
- Restauración de espacios culturales o comunitarios;
- Colocación de mobiliario urbano;
- Intervenciones de jardinería, camellones y áreas verdes;
- Reforestación;
- Equipamiento de juegos infantiles y deportivos;

Según las Reglas de Operación 2024, existen dos modalidades principales para los proyectos:

A) Recuperación o creación de espacios públicos

Incluye proyectos nuevos para equipamientos sociales, deportivos, recreativos o de bienestar.

Montos autorizados:

Mínimo: \$800,000 MXN

Máximo: \$1,450,000 MXN

B) Proyectos de continuidad

Para equipamientos ya existentes que requieren ampliación, mantenimiento o mejora.

Montos autorizados:

Mínimo: \$8,000 MXN

Máximo: \$800,000 MXN

Las Reglas de Operación del Programa establecen que los participantes deben:

- Residir en zonas con Índice de Desarrollo Social Bajo, Medio o Muy Bajo, o en territorios con Alta o Muy Alta Marginalidad;
- Presentar credencial de elector vigente y comprobante de domicilio reciente;
- Preparar un anteproyecto en el formato oficial;
- Solicitar la realización de la Asamblea Vecinal;
- Documentar la ubicación exacta del espacio a intervenir;
- Acreditar que la propuesta corresponde a un territorio prioritario de los listados 2024;
- El proceso incluye una visita técnica para validar factibilidad, impacto social y viabilidad presupuestal.

Procedimiento de selección

- Recepción de anteproyectos en la Dirección Ejecutiva;
- Revisión de requisitos y diagnóstico territorial;
- Integración de expediente para el Comité Técnico Mixto (CTM);
- Evaluación y aprobación en sesiones ordinarias o extraordinarias;
- Publicación de proyectos aprobados;
- Formalización, ejecución y seguimiento;
- Cierre y entrega de informes.

El programa se financia con recursos del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, dentro del Ramo Social, bajo la administración de SIBISO. Asimismo, para 2024, la programación presupuestal fue de 100 millones de pesos para al menos 80 proyectos.

Análisis de cobertura de servicios ambientales

Con respecto al análisis de cobertura de servicios ambientales, que comprenden el acceso a los servicios de agua potable y drenaje sanitario, los datos muestran que la capacidad promedio de dotación se mantiene entre 85 % y 90 %, lo que indica un desempeño medio-alto en la provisión de servicios básicos. Para poder llegar a este resultado, se construyó un índice dado por el promedio de la relación entre el porcentaje de acceso a la red pública de agua potable y drenaje pluvial.

A pesar de contar con un promedio, persisten brechas territoriales notables, con casos que alcanzan el 100 % y otros que apenas superan el 60 %, lo cual refleja desigualdades en la infraestructura ambiental y sanitaria, posiblemente asociadas a diferencias en tamaño urbano, dispersión poblacional o capacidad institucional de los municipios.

Cuadro 7. Análisis de cobertura de servicios ambientales en la ZMVM

Municipio	Porcentaje de población con acceso a la red pública de agua potable	Drenaje pluvial independiente al drenaje sanitario	Porcentaje de población con acceso a la red pública de drenaje	Índice de capacidad de dotación de servicios ambientales
Estado de México				
Acolman	70	Sí	75	72.50%
Amecameca	95	SD	98	96.50%
Apaxco	90	SD	90	90.00%
Atenco	80	SD	75	77.50%
Atizapán de Zaragoza	98	SD	93	95.50%
Atlautla	90	SD	90	90.00%
Axapusco	90	SD	50	70.00%
Ayapango	100	SD	90	95.00%
Coacalco de Berriozábal	100	Sí	100	100.00%
Cocotitlán	68	SD	80	74.00%
Coyotepec	90	SD	85	87.50%
Cuautitlán	99.5	Sí	99.5	99.50%
Chalco	100	Sí	95	97.50%
Chiautla	90	Sí	90	90.00%
Chicoloapan	70	Sí	70	70.00%
Chiconcuac	85	SD	92	88.50%
Chimalhuacán	70	SD	70	70.00%
Ecatepec	100	SD	85	92.50%
Ecatzingo	90	SD	70	80.00%
Huehuetoca	70	SD	80	75.00%
Hueypoxtla	100	SD	100	100.00%
Huixquilucan	98	Sí	95	96.50%
Isidro Fabela	SD	SD		SD
Ixtapaluca	90	Sí	70	80.00%
Jaltenco	90	SD	90	90.00%
Jilotzingo	SD	SD		SD
Juchitepec	98	SD	98	98.00%
Melchor Ocampo	100	SD	75	87.50%
Naucalpan de Juárez	95	SD	95	95.00%
Nezahualcóyotl	100	SD	100	100.00%
Nextlalpan	100	Sí	80	90.00%
Nicolás Romero	87	Sí	83.95	85.48%
Nopaltepec	92	SD	95	93.50%
Otumba	90	SD	75	82.50%
Ozumba	80	SD	80	80.00%
Papalotla	90	SD	70	80.00%
La Paz	80	SD	80	80.00%
San Martín de las Pirámides	80	SD	75	77.50%
Tecámac	100	Sí	99	99.50%
Temamatla	80	SD	90	85.00%
Temascalapa	95	SD	80	87.50%
Tenango del Aire	90	Sí	90	90.00%
Teoloyucan	100	SD	89	94.50%
Teotihuacán	70	SD	70	70.00%
Tepetlaoxtoc	100	SD	95	97.50%
Tepetlixpa	90	SD	93	91.50%
Tepotzotlán	80	Sí	45	62.50%
Tequixquiac	80	SD	90	85.00%
Texcoco	80	Sí	75	77.50%
Tezoyuca	55	Sí	90	72.50%

Municipio	Porcentaje de población con acceso a la red pública de agua potable	Drenaje pluvial independiente al drenaje sanitario	Porcentaje de población con acceso a la red pública de drenaje	Índice de capacidad de dotación de servicios ambientales
Tlalmanalco	99	SD	98	98.50%
Tlalnepantla	99	SD	98.94	98.97%
Tultepec	100	SD	88	94.00%
Tultitlán	99	SD	98.73	98.87%
Villa del Carbón	95	SD	35	65.00%
Zumpango	80	Sí	80	80.00%
Cuautitlán Izcalli	95	SD	95	95.00%
Valle de Chalco Solidaridad	80	SD	98	89.00%
Tonanitla	61	SD	63	62.00%
Morelos				
Huitzilac	70	SD	SD	SD
Hidalgo				
Atitalaquia	95	Sí	96	95.50%
Atotonilco de Tula	80	SD	80	80.00%
Tepeji del Río de Ocampo	70	Sí	87	78.50%
Villa de Tezontepec	95	SD	90	92.50%
Tizayuca	80	Sí	70	75.00%
Tlaxcoapan	90	SD	90	90.00%
Tolcayuca	92	SD	82	87.00%
Tula de Allende	83.15	SD	64.1	73.63%
Ciudad de México				
Azcapotzalco	100	SD	100	100.00%
Coyoacán	100	SD	98	99.00%
Cuajimalpa de Morelos	98.4	SD	98	98.20%
Gustavo A. Madero	SD	Sí	90	SD
Iztacalco	100	SD	100	100.00%
Iztapalapa	99	SD	75	87.00%
La Magdalena Contreras	96	Sí	96	96.00%
Milpa Alta	90	Sí	SD	SD
Álvaro Obregón	99	SD	99	99.00%
Tláhuac	98	SD	95	96.50%
Tlalpan	95	SD	70	82.50%
Xochimilco	80	Sí	65	72.50%
Benito Juárez	100	SD	100	100.00%
Cuauhtémoc	100	SD	100	100.00%
Miguel Hidalgo	100	SD	99.75	99.88%
Venustiano Carranza	100	SD	100	100.00%

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023

En torno al acceso a la red pública del servicio de agua potable en la ZMVM destacan los siguientes hallazgos:

- El acceso a la red pública de agua potable es alto en la mayoría de los casos (por encima del 90 %).
- No obstante, existen valores mínimos de 55 %, 61 % y 68 %, que evidencian zonas con vulnerabilidad hídrica o infraestructura insuficiente.
- La variabilidad sugiere que la continuidad y calidad del servicio pueden ser desiguales, afectando la capacidad de soporte ambiental en regiones con estrés hídrico.

En lo que respecta a la cobertura de drenaje sanitario se subraya que:

- La mayoría de los municipios presenta niveles superiores al 80 % de acceso a drenaje, con casos sobresalientes de 100 %.
- Sin embargo, en varios registros los porcentajes caen a 45 %, 50 % o 63 %, lo que implica riesgos de contaminación de suelos y cuerpos de agua por infiltraciones o vertimientos inadecuados.
- Estas diferencias suelen correlacionarse con municipios rurales o conurbados de baja densidad, donde el costo de infraestructura por habitante es mayor.
- La ausencia de separación entre drenaje pluvial y sanitario incrementa el riesgo de inundaciones y colapsos hidráulicos, particularmente en temporadas de lluvias intensas, afectando la capacidad de los ecosistemas urbanos para regular escurrimientos.

Este análisis sugiere que algunos municipios mantienen rezagos históricos en servicios ambientales, lo que puede estar vinculado a instrumentos de planeación cuya vigencia antecede a 2015. En suma, dichos instrumentos suelen no incorporar criterios actuales de gestión de riesgos, eficiencia hídrica ni adaptación climática, afectando la alineación de las inversiones públicas con las necesidades reales de infraestructura.

En cambio, aquellos municipios que han actualizado sus programas posteriores a 2015 muestran índices superiores al 90 %, señalando una correlación positiva entre planeación reciente y capacidad ambiental efectiva.

Municipios y/o entidades con buenas prácticas de servicio profesional de carrera, capacitación de la fuerza de trabajo y certificación de competencias

El conjunto de datos obtenido conforme al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, revela una heterogeneidad institucional entre municipios y alcaldías, mientras que algunos gobiernos locales cuentan con estructuras formales de capacitación, profesionalización y certificación del personal, otros operan sin mecanismos normativos o con una aplicación incipiente. El indicador clave para distinguir buenas prácticas es la existencia de unidades o programas institucionalizados de capacitación y profesionalización, acompañados por acciones formativas registradas y concluidas. Se identifican casos de avances institucionales donde existe infraestructura administrativa consolidada y programas de formación sistemáticos:

Cuadro 8. Resumen de indicadores relativos a capacitación y profesionalización de la fuerza de trabajo

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
Estado de México													
Acolman	10	8	703	1.422%	1.138%	590.00	113.00	16.07%	NA	NA	NA	NA	NA
Amecameca	257	11	500	51.400%	2.200%	461.00	39.00	7.80%	NA	Coordinación de Recursos Humanos	Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal para el Periodo 2022 - 2024	40	15
Apaxco	132	2	433	30.485%	0.462%	392.00	41.00	9.47%	NA	NA	NA	NA	NA
Atenco	86	4	354	24.294%	1.130%	349.00	5.00	1.41%	NA	NA	NA	NA	NA
Atizapán de Zaragoza	747	36	4755	15.710%	0.757%	4184.00	571.00	12.01%	Subdirección de Recursos Humanos	NA	Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza	2576	19
Atlautla	84	4	443	18.962%	0.903%	443.00	0.00	0.00%	NA	Dirección de Administración	NA	NA	NA
Axapusco	86	1	291	29.553%	0.344%	291.00	0.00	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Ayapango	33	1	125	26.400%	0.800%	125.00	0.00	0.00%	NA	NA	Ley Orgánica Municipal	NA	NA

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
Coacalco de Berriozábal	528	4	1836	28.758%	0.218%	1479.00	357.00	19.44%	NA	NA	NA	NA	NA
Cocotitlán	67	12	239	28.033%	5.021%	239.00	0.00	0.00%	NA	NA	Ley Orgánica Municipal	NA	NA
Coyotepec	166	18	367	45.232%	4.905%	364.00	3.00	0.82%	NA	NA	Comité de Evaluación del Desempeño, Reconocimiento y Desarrollo de los Servidores Públicos Municipales	NA	NA
Cuautitlán	515	11	1628	31.634%	0.676%	1519.00	109.00	6.70%	NA	NA	NA	NA	NA
Chalco	239	13	1432	16.690%	0.908%	1043.00	389.00	27.16%	Subdirección de Recursos Humanos	NA	NA	NA	NA
Chiautla	50	3	168	29.762%	1.786%	168.00	0.00	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Chicoloapan	247	5	1010	24.455%	0.495%	961.00	49.00	4.85%	NA	NA	Certificación de la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el Servicio Público del Estado de México	NA	NA
Chiconcuac	74	2	259	28.571%	0.772%	252.00	7.00	2.70%	Unidad De Recursos Humanos	NA	Programa Anual De Capacitación	129	19
Chimalhuacán	1466	20	3762	38.969%	0.532%	3418.00	241.00	6.59%	NA	No Identificado	Bando Municipal	2510	91

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
Ecatepec	2004	418	9044	22.158%	4.622%	7978.00	1066.00	11.79%	Departamento De Capacitación	Área de Recursos Humanos	Reglamento del Servicio de Profesionalización de Carreras de Ecatepec de Morelos	350	350
Ecatzingo	49	2	253	19.368%	0.791%	241.00	12.00	4.74%	NA	NA	NA	NA	NA
Huehuetoca	513	1	1132	45.318%	0.088%	1113.00	19.00	1.68%	NA	NA	NA	NA	NA
Hueypoxtla	117	5	308	37.987%	1.623%	294.00	14.00	4.55%	NA	NA	NA	NA	NA
Huixquilucan	1422	82	4297	33.093%	1.908%	3065.00	1232.00	28.67%	Dirección General de Administración	NA	Reglamento Orgánico Municipal	2689	10
Isidro Fabela	48	1	159	30.189%	0.629%	149.00	10.00	6.29%	Órgano Interno De Control	NA	Bando Municipal	NA	NA
Ixtapaluca	766	11	3213	23.841%	0.342%	2934.00	279.00	8.68%	NA	NA	NA	NA	NA
Jaltenco	123	15	308	39.935%	4.870%	256.00	52.00	16.88%	NA	NA	NA	NA	NA
Jilotzingo	55	6	93	59.140%	6.452%	93.00	0.00	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Juchitepec	107	0	286	37.413%	0.000%	286.00	0.00	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Melchor Ocampo	166	6	495	33.535%	1.212%	444.00	51.00	10.30%	Dirección de Seguridad Ciudadana y Movilidad	Dirección de Seguridad Ciudadana y Movilidad	NA	40	8
Naucalpan de Juárez	1376	105	8979	15.325%	1.169%	6543.00	2436.00	27.13%	Dirección General de Administración	Dirección General de Administración	NA	1608	102
Nezahualcóyotl	1269	25	7346	17.275%	0.340%	6802.00	544.00	7.41%	Dirección de Administración Contraloría Municipal	Profesionalización de Personal	Reglamento Orgánico de la Administración Pública	141	6

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
											Municipal Nezahualcóyotl		
Nextlalpan	59	5	433	13.626%	1.155%	433.00	0.00	0.00%	Comisaría de Seguridad Pública y Vialidad	Dirección de Administración	Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Policía Preventiva Municipal de Nextlalpan	155	12
Nicolás Romero	778	17	1759	44.230%	0.284%	1460.00	299.00	17.00%	Recursos Humanos	Democracia, Sociedad Y Participación S.C.	Instituto Hacendario del Estado de México	274	35
Nopaltepec	51	1	180	28.333%	0.556%	161.00	19.00	10.56%	NA	NA	NA	NA	NA
Otumba	121	13	369	32.791%	3.523%	346.00	23.00	6.23%	NA	NA	Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas	NA	NA
Ozumba	130	1	319	40.752%	0.313%	318.00	1.00	0.31%	Presidencia	Recursos Humanos	Normas de Competencia Laboral	319	4
Papalotla	20	5	150	13.333%	3.333%	149.00	1.00	0.67%	NA	NA	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	NA	NA
La Paz	685	11	1902	36.015%	0.578%	1848.00	54.00	2.84%	NA	NA	Norma de Competencia Laboral	NA	NA
San Martín de las Pirámides	72	5	169	42.604%	2.959%	163.00	6.00	3.55%	NA	NA	NA	NA	NA
Tecámac	1472	10	2798	52.609%	0.357%	2707	91	3.25%	Ley General del Sistema	Universidad de la Policía	NA	292	7

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
									Nacional de Seguridad Pública	del Estado de Sinaloa			
Temamatla	54	3	259	20.849%	1.158%	246	13	5.02%	NA	NA	NA	NA	NA
Temascalapa	270	1	441	61.224%	0.227%	428	13	2.95%	Dirección de Recursos Humanos	NA	Cursos de Profesionalización del Instituto Hacendario del Estado de México	300	8
Tenango del Aire	78	0	204	38.235%	0.000%	203	1	0.49%	NA	No Identificado	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	NA	NA
Teoloyucan	264	9	786	33.588%	1.145%	691	94	11.97%	Subdirección De Recursos Humanos	NA	Control Interno	564	2
Teotihuacán	89	0	385	23.117%	0.000%	378	7	1.82%	NA	NA	NA	NA	NA
Tepetlaoxtoc	73	1	224	32.589%	0.446%	224	0	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Tepetlixpa	105	0	281	37.367%	0.000%	271	10	3.56%	NA	NA	NA	NA	NA
Tepotzotlán	236	7	790	29.873%	0.886%	658	132	16.71%	NA	NA	NA	NA	NA
Tequixquiac	158	4	365	43.288%	1.096%	361	4	1.10%	NA	NA	NA	NA	NA
Texcoco	319	6	1398	22.818%	0.429%	1174	224	16.02%	NA	NA	NA	NA	NA
Tezoyuca	82	4	163	50.307%	2.454%	158	5	3.07%	NA	NA	NA	NA	NA
Tlalmanalco	86	4	415	20.723%	0.964%	410	5	1.20%	NA	NA	Reclutamiento por medio de Solicitud de Empleo, Programas de Capacitación y Programas de Estímulos	NA	NA
Tlalnepantla	1810	51	7818	23.152%	0.652%	6118	1700	21.74%	Dirección de Administración	NA	Programa Anual de Capacitación	3010	94
Tultepec	SD	SD	805	SD	SD	769	36	4.47%	NA	NA	NA	NA	NA

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
Tultitlán	566	24	2835	19.965%	0.847%	2225	610	21.52%	Subdirección de Recursos Humanos del Instituto Hacendario del Estado de México	Departamento de Relaciones Laborales, Reclutamiento, Selección y Capacitación	Manual de Procedimientos, Reglamento Interno del Desarrollo Integral de la Familia, Ley de Servidores Públicos del Estado y Municipios	1093	45
Villa del Carbón	153	3	530	28.868%	0.566%	487	43	8.11%	NA	NA	NA	NA	NA
Zumpango	303	14	999	30.330%	1.401%	954	45	4.50%	Recursos Humanos	NA	Bando Municipal	NA	NA
Cuautitlán Izcalli	1481	56	5233	28.301%	1.070%	4350	883	16.87%	NA	Departamento de Reclutamiento, Capacitación y Desarrollo de Personal	NA	970	12
Valle de Chalco Solidaridad	253	9	2954	8.565%	0.305%	2574	380	12.86%	NA	NA	NA	NA	NA
Tonanitla	119	4	207	57.488%	1.932%	207	0	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Morelos													
Huitzilac	47	4	158	29.747%	2.532%	154	4	2.53%	NA	NA	NA	NA	NA
Hidalgo													
Atitalaquia	88	1	294	29.932%	0.340%	291	3	1.02%	NA	NA	NA	294	32
Atotonilco de Tula	111	1	299	37.124%	0.334%	279	20	6.69%	NA	Recursos Humanos	NA	NA	NA
Tepeji del Río de Ocampo	145	4	546	26.557%	0.733%	526	20	3.66%	Seguridad Pública Municipal	Desarrollo Económico	NA	90	90

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
Villa de Tezontepec	67	3	230	29.130%	1.304%	230	0	0.00%	Departamento de Recursos Humanos	NA	Ley Orgánica Municipal, Manual de Organización	241	2
Tizayuca	496	34	1502	33.023%	2.264%	1346	156	10.39%	NA	Dirección de Recursos Humanos	Programa Operativo Anual 2022 de la Dirección de Recursos Humanos	653	20
Tlaxcoapan	111	2	184	60.326%	1.087%	182	2	1.09%	NA	NA	NA	NA	NA
Tolcayuca	36	0	158	22.785%	0.000%	158	0	0.00%	NA	NA	NA	NA	NA
Tula de Allende	223	2	736	30.299%	0.272%	692	44	5.98%	Oficialía Mayor	NA	Bando de Policía y Gobierno	370	6
Ciudad de México													
Azcapotzalco	312	10	5084	6.137%	0.197%	4936	148	2.91%	NA	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	NA	401	38
Coyoacán	1231	23	6741	18.261%	0.341%	6505	236	3.50%	Dirección General de Administración y Finanzas	NA	Programa Anual de Capacitación 2022	201	201
Cuajimalpa de Morelos	1012	13	4314	23.459%	0.301%	3011	1303	30.20%	Jefatura de la Unidad Departamental de Capacitación	NA	Constitución Política y Circular Uno Bis Normatividad en Materia de Administración de Recursos	722	52
Gustavo A. Madero	1992	24	10616	18.764%	0.226%	SD	SD	SD	NA	Jefatura de Unidad	Normativa en Materia de	422	22

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
										Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	Administración de Recursos Humanos de la CDMX, Circular 1 Bis 2015 y Circular 1 2019		
Iztacalco	1406	21	5347	26.295%	0.393%	5238	159	2.95%	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo Humano	NA	Normativa en Materia de Administración de Recursos Humanos de la CDMX, Circular 1 Bis 2015 y Circular 1 2019	151	10
Iztapalapa	2912	43	12062	24.142%	0.356%	11367	425	3.60%	NA	Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	NA	11189	18
La Magdalena Contreras	470	0	3677	12.782%	0.000%	3655	22	0.60%	Jefatura de Unidad Departamental de Relaciones Laborales y Prestaciones	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	Circular Uno Bis y Circular Uno Bis 2015	103	8
Milpa Alta	1157	4	3780	30.608%	0.106%	3668	112	2.96%	Dirección General de Administración	NA	Circular Uno Bis	1238	34
Álvaro Obregón	149	11	6208	2.400%	0.177%	5952	256	4.12%	NA	Dirección de Capital Humano	NA	1510	33

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
Tláhuac	616	4	4986	12.355%	0.080%	4856	130	2.61%	NA	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	Manual Administrativo de la Alcaldía Tláhuac	47	8
Tlalpan	1257	69	5413	23.222%	1.275%	5179	234	4.32%	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	NA	Programa Anual De Enseñanza Abierta 2022	964	76
Xochimilco	886	23	5630	15.737%	0.409%	5473	157	2.79%	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	NA	Manual de Procedimientos Administrativos Ma37 141122 Xoch 22A183D4F	1237	38
Benito Juárez	SD	SD	5884	SD	SD	SD	SD	SD	Dirección General de Administración de Personal y Desarrollo Administrativo	NA	Circular 1 Bis 2015	1201	47
Cuauhtémoc	1079	25	9216	11.708%	0.271%	6402	2814	30.53%	Subdirección De Asuntos Laborales y Movimientos De Personal	NA	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Federal Del Trabajo Circular Uno Bis 2015 Normatividad En Materia De Administracion Publica Del	282	32

Municipio	Personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal en total laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de carrera técnica o carrera comercial o licenciatura laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con estudios de posgrado laborando en la demarcación	Personal con ingresos menores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Porcentaje del personal con ingresos superiores a los 20,000 pesos laborando en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de profesionalización en la demarcación	Unidad Administrativa o Coordinadora en materia de capacitación en la demarcación	Elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización en la demarcación	Total del personal capacitado en la demarcación	Acciones formativas impartidas y concluidas en la demarcación
											Distrito Federal Condiciones Generales De Trabajo Del Sindicato Único De La Ciudad De México Programa Anual De Capacitacion		
Miguel Hidalgo	1564	72	5280	29.621%	1.364%	4899	381	7.22%	NA	Jefatura de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal	NA	1719	49
Venustiano Carranza	1210	7	8731	13.859%	0.080%	8525	206	2.36%	Jefatura de Unidad Departamental de Relaciones Laborales y Capacitación	NA	Circular Uno Bis del 2015 Capítulo 2 Capacitación Desarrollo Profesional Servicio Social y Prácticas Profesionales así como la Normatividad que emite la Dirección General de Administración de Personal y Desarrollo	353	29

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023.

Ciudad de México

Alcaldías como Coyoacán, Cuajimalpa, Tlalpan, Miguel Hidalgo y Xochimilco cuentan con unidades departamentales de capacitación, manuales administrativos y programas anuales de enseñanza, además de alta cobertura formativa (más de 700 hasta 1,500 acciones o personas capacitadas).

Estas alcaldías siguen la Circular Uno Bis 2015, marco normativo de la CDMX que estandariza procesos de desarrollo profesional. Su cumplimiento refleja un nivel de institucionalización y continuidad administrativa elevado.

Estado de México

Destacan Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza y Tultitlán, municipios con estructuras formales de profesionalización (departamentos o subdirecciones de recursos humanos) y con programas o reglamentos específicos, como el “Reglamento del Servicio de Profesionalización de Carreras de Ecatepec de Morelos”. Además, presentan volúmenes altos de personal capacitado, como Tlalnepantla (3,010 personas) o Atizapán (2,576). En estos municipios, la profesionalización está asociada a mayores ingresos promedio y porcentajes relevantes de personal con educación superior o posgrado.

Una proporción significativa de municipios (p. ej., Chalco, Coacalco, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli, Zumpango, La Paz, Tecámac, Tizayuca) cuentan con alguna unidad de capacitación o programa interno, pero con baja cobertura formativa o escasa formalización normativa. Estos casos reflejan esfuerzos fragmentados, donde la capacitación no está institucionalizada de manera transversal. La mayoría opera sin reglamentos específicos, y la formación depende de voluntades locales o de convenios puntuales con instituciones estatales. Entre ellos destacan Atenco, Atlautla, Axapusco, Juchitepec, Cocotitlán, Papalotla o Ozumba, donde no existen reglamentos, manuales ni registros de personal capacitado.

Hidalgo

Municipios como Tula de Allende, Tepeji del Río y Atitalaquia muestran estructuras incipientes pero funcionales, con presencia de oficialías mayores o direcciones de recursos humanos y acciones de capacitación registradas (90 a 370 personas capacitadas). Aunque el número de personal con posgrado es bajo, el énfasis en programas operativos anuales y en vinculación con el Instituto Hacendario del Estado de Hidalgo indica una política de mejora administrativa en consolidación. Más del 40 % de los municipios del Estado de México e Hidalgo presentan “NO APLICA” en las columnas de profesionalización o capacitación, lo que implica ausencia de unidades responsables y programas sistematizados.

Este grupo concentra porcentajes bajos de personal con educación superior (<10%) y niveles reducidos de ingresos profesionales, lo que sugiere escasa atracción y retención de talento público. Se observa una correlación consistente:

- Municipios y alcaldías con estructuras formales de profesionalización y capacitación presentan mayores porcentajes de personal con ingresos superiores a 20,000 pesos mensuales, como Cuajimalpa (30.2%), Cuauhtémoc (30.5%), Naucalpan (27.1%) y Chalco (27.1%).
- Por el contrario, donde no existen mecanismos institucionales de capacitación o reglamentos laborales, la proporción de personal con ingresos altos es menor al 10 %, lo que denota precariedad y alta rotación.

Esto evidencia que la profesionalización no solo mejora la eficiencia administrativa, sino también las condiciones salariales y de permanencia del personal público.

B. Antecedentes y estado actual de la gobernanza en la ZMVM

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) establece que la gobernanza metropolitana debe sustentarse en mecanismos e instrumentos obligatorios que aseguren una coordinación eficiente entre los tres órdenes de gobierno y la participación de la ciudadanía. En este sentido, el modelo de gobernanza que orienta el POZMVM requiere sustentarse en una

amplia comprensión de los antecedentes, avances y desafíos de la coordinación intergubernamental en la metrópoli.

La ZMVM constituye un referente nacional en materia de cooperación institucional, al haber sido pionera en la conformación de comisiones y consejos metropolitanos orientados a atender problemáticas transversales como el transporte, el agua, la seguridad pública, el medio ambiente y los asentamientos humanos. Desde mediados de la década de 1990, estas instancias han marcado hitos en la evolución de la gestión metropolitana, destacando la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (1995), la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (1998) y, más recientemente, el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (2017), que representa la figura vigente de coordinación intergubernamental.

A partir de este contexto histórico e institucional, el presente apartado analiza el grado de armonización de las leyes estatales de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos con respecto a la LGAHOTDU y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), particularmente en lo relativo a las instancias de gobernanza metropolitana y su capacidad de articulación intergubernamental, permitiendo identificar las fortalezas normativas, las áreas de oportunidad y los niveles de congruencia entre los marcos jurídicos locales y el marco federal, con el fin de fortalecer los mecanismos de cooperación, planeación conjunta y concurrencia de recursos en la ZMVM.

Nivel de coordinación entre las comisiones y el consejo de desarrollo con las áreas administrativas responsables del seguimiento de acuerdos

El nivel de coordinación entre las comisiones metropolitanas y el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) constituye un eje fundamental para la gobernanza y la instrumentación del Programa de Ordenación, ya que es a través de estas instancias intergubernamentales que se articulan decisiones estratégicas, se alinean políticas públicas y se promueven mecanismos de colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los municipios que integran la metrópoli.

Si bien el CDMVM funge como la máxima instancia de concertación y validación de acuerdos metropolitanos en materia de planeación, financiamiento, seguimiento y monitoreo, las comisiones sectoriales han operado como espacios especializados para atender temas clave como medio ambiente, asentamientos humanos, agua, movilidad, seguridad y gestión de riesgos. No obstante, su funcionamiento ha sido históricamente intermitente, condicionado por coyunturas políticas, disponibilidad de recursos y voluntad política, lo que ha limitado en varios casos su continuidad y capacidad operativa efectiva.

Por medio de este apartado, se analiza el nivel de coordinación entre el Consejo y las comisiones metropolitanas, con las áreas administrativas responsables del seguimiento de acuerdos, profundizando acerca de su origen, funciones, evolución, alcances actuales y capacidad real de articulación interinstitucional. Así pues, el estudio permitirá identificar tanto los avances en materia de concertación intergubernamental, como las principales limitaciones estructurales, operativas y normativas que han impedido consolidar una gobernanza metropolitana estable, continua y plenamente vinculante en la ZMVM.

En este contexto, es importante distinguir entre las Comisiones Metropolitanas reconocidas por el CDMVM, y otras comisiones reconocidas por instancias de coordinación de carácter regional o metropolitano. Tal es el caso de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), la cual, si bien no forma parte de las comisiones del CDMVM, constituye un referente relevante de coordinación intergubernamental en materia ambiental, por lo que su mención se incorpora como antecedente y como instancia complementaria de articulación en temas de interés común.

A continuación, se enlistan y desglosan las comisiones metropolitanas reconocidas:

1. Comisión Metropolitana Ambiental (CAM).

2. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (COMETAH);
3. Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ);
4. Comisión Metropolitana de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (COMEPROC);
5. Comisión Metropolitana de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo (COMEDECO);
6. Comisión Metropolitana de Movilidad (COMEMOVI);
7. Comisión Metropolitana de Salud (COMESA);
8. Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje (CADAM);

Adicionalmente, se considera la referencia a la siguiente instancia de coordinación de carácter regional:

- Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME).

Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)

Es un órgano colegiado de coordinación interinstitucional que funge como instancia principal para la articulación de la gobernanza metropolitana, integrado por la Federación (a través de la SEDATU), los gobiernos de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos, así como sus municipios. A través de éste, se acuerdan, analizan y, en su caso, aprueban los criterios, acciones, proyectos e instrumentos de planeación, financiamiento, gestión y seguimiento en materia metropolitana, incluyendo la integración y actualización de la Agenda Metropolitana.

En este marco, el Consejo constituye el espacio de coordinación donde se validan la cartera anual y plurianual de proyectos estratégicos que integran el POZMVM; así como los lineamientos comunes de planeación, los mecanismos de financiamiento y los esquemas de seguimiento y evaluación de resultados. Sus resoluciones, adoptadas en sesiones ordinarias y extraordinarias conforme a los lineamientos aplicables, orientan la actuación de las dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno para favorecer la concurrencia y alineación de políticas, programas y presupuestos.

En los últimos meses, el Consejo ha sesionado de manera quincenal para definir los alcances del POZMVM, dar seguimiento a su proceso de elaboración y retroalimentar sus contenidos. Una vez publicado el programa, el Consejo tendrá un papel central en el seguimiento de su implementación e impulsar la agenda metropolitana que el Programa plantea como guía de actuación conjunta.

Como parte de su estructura operativa, el Consejo cuenta con órganos auxiliares, entre los que destacan las Comisiones Metropolitanas, encargadas de apoyar en el análisis técnico, la generación de insumos y el seguimiento especializado de temas estratégicos. Si bien estas comisiones han mostrado un funcionamiento intermitente y focalizado en sectores específicos, su fortalecimiento resulta fundamental para consolidar un modelo de gobernanza metropolitana más activo, estable y operativo. En este sentido, será prioritario avanzar hacia mecanismos permanentes de coordinación, financiamiento y evaluación que permitan a dichas comisiones cumplir de manera continua con sus funciones y contribuir eficazmente a la implementación de los acuerdos y programas metropolitanos.

Comisión Ambiental Metropolitana

Inicialmente, la *Comisión Ambiental Metropolitana* (CAM) se creó en septiembre de 1996 (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 17-09-1996), sustituyendo a la Comisión para la Previsión y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1992. El territorio de acción original incluía 18 municipios. Este convenio fue firmado por los gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales federal.

Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos del Valle de México (COMETAH)

COMETAH se creó originalmente a través de un convenio firmado el 23 de junio de 1995, entre la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del Gobierno de la República, el Gobierno del entonces Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México. Tuvo como principal aportación la publicación del POZMVM en 1998.

Posteriormente, un convenio para su instalación se publicó el 16 de abril de 2018 (“Convenio de Coordinación para la instalación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos del Valle de México”), entre la Federación (por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU) y los gobiernos de la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo.

En los últimos años, la COMETAH ha mantenido actividad coordinada entre la SEDATU, Estado de México, Ciudad de México e Hidalgo, principalmente para la actualización del POZMVM y la gestión de la agenda metropolitana de asentamientos humanos. Enseguida se enlistan los momentos clave en materia de coordinación:

- En 2019, se acordó en conformar un equipo especializado para revisar el Programa de Ordenación; definir una agenda para armonizar normatividad urbana; elaborar un documento sobre prioridades en suelo de conservación usando insumos de Hidalgo; considerar solicitar al INEGI datos metropolitanos; e incorporar formalmente a CDMX al Programa Territorial Operativo de la Zona Norte.
- En 2020 validó el documento técnico y cartográfico de la Segunda Fase de la Actualización del Programa de Ordenamiento de la ZMVM por parte del PUEC-UNAM.
- En 2021 el Secretariado Técnico Conjunto presentó la propuesta para solicitar recursos del Programa de Mejoramiento Urbano para financiar la actualización del Programa de Ordenación de la ZMVM. Las entidades coincidieron en la importancia de actualizar el instrumento y acordaron en instruir al Secretariado Ejecutivo a realizar la solicitud de recursos ante SEDATU para la actualización del Programa de Ordenación.
- En 2023 acordó integrar municipios de Hidalgo al área de estudio del Programa Territorial Operativo de la Zona Norte, establecer mesas técnicas con el AIFA y CONAGUA, y abordar temas de vivienda abandonada y límites territoriales.

Comisión Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado, de Agua y Drenaje (CADAM)

La CADAM fue creada en septiembre de 1996, conforme a la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* del 17 de septiembre de 1996, en sustitución de la Comisión para la Previsión y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, constituida en 1992. El convenio de creación fue suscrito por los gobiernos del Estado de México, el entonces Distrito Federal y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (hoy SEMARNAT). El territorio inicial de acción comprendía 18 municipios metropolitanos del Valle de México, ampliándose progresivamente con el crecimiento urbano y la incorporación de nuevos actores institucionales. La CADAM surgió como un mecanismo técnico-político de cooperación intergubernamental para coordinar políticas y proyectos en torno a la gestión hídrica metropolitana, en un contexto en el que el Sistema Cutzamala, el Sistema Lerma y los colectores marginales requerían decisiones concertadas entre varias jurisdicciones.

Durante los años 2000, la Comisión amplió su espectro de acción, incorporando representantes de organismos operadores locales y coordinando con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), fortaleciendo su papel como espacio de negociación y planeación del recurso hídrico en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Las funciones de coordinación hídrica metropolitana también siguen operando mediante instancias complementarias, entre ellas:

- La Mesa Técnica del Agua del Valle de México, encabezada por CONAGUA, SEMARNAT y los gobiernos de la CDMX, Edomex e Hidalgo, que coordina los proyectos de abastecimiento, recuperación de caudales y modernización de redes en el marco del Programa Hídrico Regional 2021-2024 y del Plan Hídrico Integral del Estado de México 2024-2029.
- Los Comités del Sistema Lerma-Cutzamala y el Fideicomiso 1928, que gestionan la operación, mantenimiento y financiamiento de la infraestructura hidráulica intergubernamental.

- Las mesas de trabajo del POZMVM 2025-2050, en las cuales las dependencias hídricas de los cuatro estados han retomado los lineamientos técnicos de la CADAM para integrar el modelo hídrico-territorial metropolitano.

En los últimos años, la CADAM ha mantenido coordinación entre la SEDATU, la CONAGUA, el Sistema de Aguas de la CDMX (SACMEX ahora SEGIAGUA), la CAEM del Estado de México y la CAASIM de Hidalgo, impulsando acuerdos para coordinar políticas hidráulicas, fortalecer el Plan Hídrico Metropolitano y revisar la operación del Sistema Cutzamala y Túnel Emisor Poniente, además de incorporar a Hidalgo en los programas de capacitación y gestión de fugas. Entre los momentos clave se encuentran los siguientes:

- En 2019 se revisaron avances operativos sobre el Río de los Remedios, Gran Canal, colectores y plantas de tratamiento, enfatizando la importancia de actualizar proyectos y mejorar la comunicación interinstitucional durante emergencias. Se llegaron a acuerdos como documentar avances para el Consejo, extender la capacitación de cuadrillas al Estado de Hidalgo y ajustar los criterios de operación para infraestructura de riesgo.
- En 2021 se presentó un diagnóstico hidráulico integral, identificando prioridades como fugas, saneamiento, desazolve, prevención de inundaciones y operación de infraestructura estratégica (Cutzamala, drenaje profundo, Túnel Emisor Poniente), acordando socializar el Plan Hídrico, revisar la disponibilidad del acuífero Cuautitlán-Pachuca, solicitar información sobre la planta Atotonilco, recuperar recursos del Fideicomiso 1928 y establecer un calendario anual de trabajo.
- En 2023, retomó sus sesiones con la participación de los tres gobiernos y la CONAGUA, acordando estrategias de financiamiento, proyectos de nuevas fuentes de abastecimiento (Actopan, Zimapán, Mezquitlan) y la elaboración de un Plan Hídrico Integral para la ZMVM.

Comisión Metropolitana de Movilidad (COMEMOVI)

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad COMETRAVI fue creada en 1994, conforme a la publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México del 29 de julio de 1994. Su establecimiento representó la sustitución del Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), que previamente actuaba para coordinar las acciones de transporte en la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM). El convenio de creación fue firmado por los gobiernos del Estado de México, del entonces Distrito Federal, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de la Federación. A lo largo del tiempo, COMETRAVI asumió un papel como instancia metropolitana de colaboración intergubernamental en materia de transporte, vialidad y movilidad regional, articulando municipios de la ZMVM, la CDMX y el Estado de México, así como vinculándose con la SCT en materia de normatividad, infraestructura y servicios de transporte.

Entre las actividades más significativas de COMETRAVI en su trayectoria se pueden señalar la elaboración de estudios integrales como el “Estudio Integral de Transporte y Calidad del Aire en la ZMVM” donde COMETRAVI es citado como actor técnico-coordinador para diagnosticar la movilidad metropolitana. En 2016 se firmó un acuerdo entre la SCT, CDMX, Edomex e Hidalgo para reanudar las actividades de la COMETRAVI, con el objetivo de impulsar una agenda común en movilidad, transporte y vialidad para la ZMVM. Además operativos de coordinación para ordenar el transporte público irregular en la ZMVM, anunciados por la SCT junto con COMETRAVI como mecanismo de supervisión metropolitana.

En los últimos años, la Comisión Metropolitana de Movilidad (COMEMOVI) ha mantenido coordinación entre la SEDATU, las Secretarías de Movilidad de la Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo y otros actores federales. Desde 2019, sus reuniones han abordado la interconectividad de sistemas de transporte, la modernización del CETRAM Indios Verdes, la ampliación de líneas de metro y la planeación de corredores hacia Chalco y el AIFA. En 2023, la nueva COMEMOVI fue formalmente instalada en Hidalgo, donde se acordó homologar criterios de movilidad y seguridad vial, fomentar el transporte público sustentable, crear una agenda de género y gestionar un fondo metropolitano de movilidad.

Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP y PJ)

La Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (COMSP y PJ) se creó en 1994, según la Gaceta del Gobierno del Estado de México del 29 de julio de 1994. Fue establecida mediante convenio firmado por los gobiernos del Estado de México, del entonces Distrito Federal y la Procuraduría General de la República (PGR) de la Federación. Este órgano surgió con el objetivo de sustituir y ampliar las funciones de coordinación que hasta ese momento realizaba otro organismo metropolitano en materia de seguridad-justicia, para atender de forma conjunta e integral los problemas de seguridad pública, procuración de justicia y prevención del delito en la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM). Su evolución implicó pasar de un enfoque exclusivamente de seguridad / vigilancia a uno más integrado que además abarca procuración de justicia, análisis, estadísticas e intervención interjurisdiccional.

La COMSP y PJ opera como una instancia intergubernamental de gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública y procuración de justicia en la ZMVM. Está integrada por representantes de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal (o de la Ciudad de México), y su función es articular políticas, programas, mecanismos operativos, intercambio de información y coordinación entre los órganos de seguridad, procuración y justicia que actúan en el ámbito metropolitano.

Algunas de las acciones que se han vinculado al ámbito de la COMSP y PJ incluyen: la firma de convenios de colaboración intergubernamental en materia de prevención del delito, intercambio de información, capacitación de cuerpos policiales y modernización de los sistemas de procuración de justicia con enfoque metropolitano; el diseño y puesta en marcha de programas de vigilancia y patrullaje metropolitano o coordinación interestatal (Estado de México-Ciudad de México) para incrementar la cobertura operativa, reducir los “espacios sin gobernar” y abordar rutas de delincuencia que cruzan múltiples jurisdicciones; la generación de diagnósticos conjuntos de victimización, indicadores de delincuencia metropolitana y reportes que permita orientar políticas públicas con enfoque metropolitano (más allá de los límites municipales).

En los últimos años, la Comisión ha reactivado su labor como espacio de coordinación intergubernamental entre la Ciudad de México, el Estado de México, Hidalgo y la SEDATU, enfocándose en fortalecer la colaboración institucional y las estrategias conjuntas de seguridad metropolitana, acordando la creación de mesas técnicas para intercambio de información entre C5, la homologación de reglamentos de tránsito y la coordinación de acciones preventivas y de investigación en zonas limítrofes. En 2023, la comisión fue formalmente reinstalada en la Ciudad de México, estableciendo acuerdos para la implementación de operativos coordinados en el corredor Tizayuca-Ecatepec, la creación de un fideicomiso metropolitano de seguridad, la homologación de plataformas tecnológicas y la propuesta de un Instituto Metropolitano de Formación Policial.

Gabinete Metropolitano de Gestión de Riesgos (GM-GR)

La Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMPROC) fue creada en el año 2000 (según la Gaceta del Gobierno del Estado de México del 15 de julio de 2000) como parte de los mecanismos de coordinación intergubernamental de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Este órgano fue suscrito mediante convenio entre los gobiernos del Estado de México, el entonces Distrito Federal y la Secretaría de Gobernación federal, con el fin de coordinar acciones de protección civil, mitigación, auxilio y restablecimiento frente a desastres o emergencias en la ZMVM. Con el tiempo, su denominación evolucionó hacia la figura del Gabinete Metropolitano de Gestión de Riesgos (GM-GR), adaptando su enfoque hacia la gestión integral del riesgo incluyendo prevención, mitigación, auxilio y recuperación, integrando tanto infraestructura, población, bienes como el entorno urbano.

Entre las contribuciones más relevantes del GM-GR / COMPROC se encuentran: la elaboración de estrategias metropolitanas de protección civil y gestión integral del riesgo para la ZMVM, que incluyen diagnósticos, mapas de riesgo, protocolos de auxilio, y la articulación de entidades operativas y de respuesta; la coordinación intergubernamental en emergencias relevantes: por ejemplo, en la atención de

zonas con alto riesgo de hundimiento, en espacios colindantes entre la CDMX y Estado de México, donde las autoridades locales actuaron con base en acuerdos metropolitanos de protección civil; la vinculación de la gestión de riesgos metropolitana con instrumentos de ordenamiento territorial, incorporando nociones de vulnerabilidad urbana, densificación, infraestructura crítica y resiliencia en las políticas metropolitanas.

En los últimos años, la COMEPROC / GM-GR ha mantenido coordinación entre la SEDATU, la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la CDMX, la Coordinación General de Protección Civil del Estado de México y la Subsecretaría de Protección Civil y Gestión de Riesgos de Hidalgo, acordando la creación de un Sistema Metropolitano de Alertamiento Múltiple, la unificación del Atlas de Riesgos Metropolitano y la instalación de mesas técnicas permanentes para la atención de emergencias y prevención de inundaciones en 2019. Más tarde en 2021, se consolidaron los trabajos de homologación de protocolos de actuación conjunta y la fuerza de reacción metropolitana, además de impulsar un plan de atención ante sequías con la CONAGUA. En 2023, la comisión fue formalmente reinstalada, acordando protocolos conjuntos para emergencias sísmicas, incendios e inundaciones, la integración de 14 municipios hidalguenses al Sistema de Alertamiento Temprano Múltiple y el fortalecimiento de los consejos de resiliencia hídrica, urbana y sísmica, reafirmando su papel como instancia vigente de gestión integral de riesgos en la ZMVM.

Comisión Metropolitana de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo (COMEDECO)

La Comisión Metropolitana de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo (COMEDECO) aparece en el marco de la gobernanza metropolitana de la Zona Metrópolita del Valle de México (ZMVM) como uno de los mecanismos sectoriales de coordinación entre entidades federativas y municipales para atender dimensiones estratégicas del desarrollo económico regional.

COMEDECO funge como una instancia metropolitana de coordinación intergubernamental en materia de desarrollo económico, competitividad y turismo para la ZMVM. Su misión comprende: articular políticas, programas y proyectos interjurisdiccionales para impulsar la competitividad de la región, la atracción de inversiones, la generación de empleos con valor agregado, y el desarrollo de cadenas productivas metropolitanas; promover la colaboración entre entidades federativas, municipios y otros actores (sector privado, académico) para aprovechar ventajas logísticas, de infraestructura, ubicación y mercado de la ZMVM; vincular la dimensión económica con la ordenación territorial metropolitana: por ejemplo, estimulando corredores logísticos o turísticos que atraviesan distintas jurisdicciones, que requieren acuerdos concertados de suelo, transporte, equipamiento, turismo y servicios, como la mesa de trabajo que impulsó un “corredor metropolitano de Tizayuca hasta Vallejo, pasando por Nextlalpan” vinculado al recién inaugurado Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) como ventaja logística regional; operar como foro de diálogo y concertación para la ZMVM en el ámbito económico-metropolitano, contribuyendo a la alineación de estrategias estatales y municipales con la escala metropolitana.

Entre la actividad reciente de la COMEDECO destaca que en 2023 fueron celebradas mesas de trabajo entre CDMX, Estado de México e Hidalgo en que la COMEDECO participó liderando acuerdos de impacto metropolitano en materia de desarrollo económico, competitividad y turismo, encabezar diálogos en que se acordó entre otros puntos la ampliación de la ZMVM hacia municipios de Hidalgo y la vinculación logística al AIFA, así como actividades de fomento a la competitividad que convergen con el ámbito metropolitano.

En los últimos años, la COMEDECO ha sostenido articulación intergubernamental entre las áreas de desarrollo económico, turismo y planeación de la CDMX, Edomex e Hidalgo, con acompañamiento de la SEDATU, acordando en 2019 el establecimiento de mesas técnicas para atender la informalidad laboral, fortalecer el ecosistema de emprendimiento y desarrollo tecnológico, e impulsar una agenda conjunta de turismo y mejora regulatoria. Posteriormente, en 2023, la comisión fue reinstalada formalmente acordando la creación de una estrategia de atracción de inversión metropolitana, el impulso a rutas turísticas y ferias industriales conjuntas, y la

planeación de un sistema logístico regional en torno al AIFA, además de promover un Programa Metropolitano de Emprendimiento y Estímulos Fiscales a la Inversión.

Otras instancias de coordinación:

Comisión Ambiental de la Megalópolis CAME

Fue mediante el Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, firmado el 23 de agosto de 2013 entre la SEMARNAT, el entonces Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. El convenio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2013. Su objetivo era coordinar la planeación y ejecución de acciones para la protección del ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la megalópolis. Finalmente, se han firmado convenios modificatorios que amplían la integración (por ejemplo, con el estado de Querétaro) y actualizan los compromisos.

Cabe señalar que, si bien no forma parte de las Comisiones Metropolitanas del CDMVM, constituye una instancia relevante de articulación regional en materia ambiental. En este sentido, la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) es un órgano intergubernamental de coordinación ambiental que cubre la zona del centro-sur de México. A través de la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los gobiernos de la Ciudad de México, el Estado de México, Hidalgo, Morelos (y en su ámbito también de Puebla y Tlaxcala) promueve la concertación de políticas comunes en materia de calidad del aire, cambio climático y gestión de episodios críticos de contaminación. Mediante sus grupos técnicos y su Órgano de Gobierno, armoniza metodologías entre entidades, define metas regionales y promueve acciones conjuntas para vigilancia ambiental y contingencias. Un ejemplo representativo de su trabajo es el PROAIRE ZMVM 2021-2030.

El PROAIRE ZMVM 2021-2030 es el instrumento de gestión regional para la mejora de la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México. Según la CAME y las autoridades correspondientes, el programa contiene un portafolio de medidas, acciones y metas, que buscan revertir la tendencia al deterioro de la calidad del aire. En el marco del PROAIRE y otros programas, se han activado acciones de vigilancia de calidad del aire, emisión de alertas, contingencias ambientales, homologación de metodologías de medición y coordinación entre las entidades federativas. Por ejemplo, en 2021 los gobiernos de la CDMX, Edomex e Hidalgo anunciaron su adhesión al PROAIRE ZMVM 2021-2030 como instrumento de política conjunta.

Adicionalmente, la Comisión ha mantenido una coordinación entre la SEDATU, la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México y la Semarnath de Hidalgo. A continuación, se enlistan los momentos clave de estas acciones de coordinación:

- En 2019, las tres entidades reforzaron la necesidad de coordinar acciones sobre suelo de conservación, calidad del aire y ordenamiento territorial en zonas limítrofes, planteando además fortalecer el intercambio de información y generar insumos metropolitanos para la toma de decisiones. Los acuerdos consideraron establecer un informe consolidado de avances; generar convenios específicos sobre suelo de conservación; crear una mesa técnico-jurídica para la gestión del agua del Río Ameca; compartir modelos de pronóstico de calidad del aire; solicitar al INEGI información ambiental metropolitana; armonizar información de áreas naturales protegidas; compartir el Programa de Ordenación de la ZMVM; e instalar una mesa para el ordenamiento regional.
- En 2021, la comisión acordó impulsar la creación de un Programa Metropolitano de Manejo Integral de Residuos Sólidos, fortalecer el PROAIRE, desarrollar un modelo de conservación para la Sierra de Guadalupe; revisar la ampliación del convenio en materia de residuos sólidos y socializar el Programa de Ordenación de la ZMVM.
- En 2023, retomó sus sesiones para definir su plan de trabajo anual y establecer mesas técnicas sobre calidad del aire, residuos sólidos, manejo forestal y cambio climático, además de coordinar

acciones en torno a la región Tula y al AIFA. Entre los acuerdos principales destacaron impulsar la aprobación de la Ley de Desarrollo Metropolitano para la ZMVM; fortalecer monitoreo de biodiversidad en ANP metropolitanas; analizar la homologación de verificación vehicular con Hidalgo; establecer las mesas técnicas para el Plan de Trabajo 2023 (aire, residuos, ordenamiento ecológico, incendios, cambio climático, educación ambiental); instalar una mesa sobre contaminación y aguas residuales en la región Tula; intercambiar buenas prácticas de manejo forestal y reforestación.

Conclusiones de estudios, análisis y documentos académicos sobre figuras de coordinación y gobernanza

El libro *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza* (Pérez Torres) plantea que la gobernanza metropolitana es un proceso dinámico que trasciende la gestión puramente gubernamental, al integrar a una diversidad de actores y niveles de decisión. Según Norris (2001), se trata de la manera en que “gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto”, lo que supone superar los acuerdos exclusivamente intergubernamentales e incorporar mecanismos de asociación más amplios.

Lefèvre (1998) complementa esta visión señalando que la gobernanza metropolitana “destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad”, surgiendo no como una estructura predefinida sino como el resultado de un proceso constitutivo que transforma los modelos de gobierno tradicionales. En este sentido, la gobernanza se concibe como un entramado de relaciones cooperativas entre distintos órdenes de gobierno y actores sociales, donde la autoridad se difunde y las decisiones se negocian colectivamente.

Gary Marks y Liesbet Hooghe (2003) profundizan en la comprensión de la gobernanza metropolitana desde el enfoque de la gobernanza multinivel (multilevel governance), la cual permite explicar la complejidad institucional y la interacción entre distintos niveles de autoridad en un territorio compartido.

En este sentido, la gobernanza multinivel se caracteriza por la redistribución de la autoridad en un sistema político donde las competencias se comparten entre múltiples niveles de gobierno interdependientes, rompiendo con la visión jerárquica y vertical del Estado-nación. Marks y Hooghe distinguen dos tipos de gobernanza multinivel:

- Tipo I, que corresponde a estructuras estables, jerarquizadas y territorialmente delimitadas, como los gobiernos metropolitanos o regionales formalmente constituidos;
- Tipo II, más flexible y funcional, compuesta por arreglos institucionales sectoriales o temáticos (por ejemplo, organismos para transporte, medio ambiente o planeación), que pueden traslaparse y coexistir de manera dinámica.

Esta conceptualización permite comprender la situación mexicana, donde no existe un nivel formal de gobierno metropolitano, sino una red de instancias, convenios y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Así, la gestión de las zonas metropolitanas en México se aproxima más a un modelo de tipo II, con múltiples organismos especializados como comisiones metropolitanas, fideicomisos o consejos interinstitucionales que abordan temas específicos sin constituir una autoridad metropolitana unificada. Esta lectura permite avanzar hacia un modelo metropolitano más adaptativo, intersectorial y participativo, donde la gestión del territorio se concibe como un proceso compartido de corresponsabilidad.

Los aportes de Richard C. Feiock (2004, 2007, 2009), especialmente su enfoque sobre la “gobernanza metropolitana como dilema de acción colectiva”, que ofrece una perspectiva clave para comprender las

limitaciones y posibilidades de la coordinación intergubernamental en contextos metropolitanos fragmentados. Los problemas de gobernanza metropolitana no derivan únicamente de la ausencia de instituciones formales, sino de la dificultad de los gobiernos locales para cooperar ante incentivos que los llevan a actuar de manera individualista, priorizando sus propios intereses fiscales, políticos o territoriales. Según su teoría de la acción colectiva institucional (Institutional Collective Action Framework), la cooperación entre municipios y niveles de gobierno solo es posible cuando existen mecanismos que reduzcan los costos de transacción y aumenten la confianza y la reciprocidad, tales como acuerdos formales, redes intergubernamentales o reglas compartidas de decisión. En este sentido, la gobernanza metropolitana surge menos como un nuevo nivel de gobierno y más como un sistema de arreglos voluntarios y de negociación, donde las instituciones funcionan como incentivos que facilitan la colaboración entre actores con recursos y objetivos distintos.

Aplicado al caso mexicano, las figuras de coordinación como los Consejos Metropolitanos o las Comisiones suelen enfrentar dificultades para operar de manera efectiva: las competencias dispersas, la falta de recursos financieros compartidos y la ausencia de mecanismos de cumplimiento limitan su capacidad de gestión colectiva. En este sentido, la gobernanza metropolitana en México se asemeja a un sistema de cooperación informal con altos costos de coordinación, donde los incentivos institucionales para la colaboración son débiles o inestables. Mencionado lo anterior, para el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana se requiere reducir los dilemas de acción colectiva mediante la creación de instituciones estables, transparentes y con capacidad de gestión compartida, que promuevan la cooperación voluntaria, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Así, la perspectiva de Feiock complementa las de Marks y Hooghe al mostrar que la eficacia de la gobernanza multinivel depende no solo del diseño institucional, sino también de los incentivos y capacidades para cooperar dentro de un entorno metropolitano complejo.

Como conclusión, se plantea que necesario consolidar un marco institucional propio mediante una Ley de Coordinación Metropolitana, que establezca reglas claras sobre mecanismos de coordinación, financiamiento y resolución de diferendos, así como la creación de Consejos Metropolitanos con participación de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil organizada, siguiendo el principio de corresponsabilidad y transparencia en la toma de decisiones. En conjunto, estas reflexiones apuntan a que la gobernanza metropolitana requiere estructuras flexibles, mecanismos formales de cooperación intergubernamental y la participación de actores no estatales, elementos esenciales para la gestión integral y democrática de las grandes aglomeraciones urbanas.

Relación entre las declaratorias de delimitación de la Zona Metropolitana de los gobiernos estatales con las utilizadas en los instrumentos de ordenación de la ZMVM y las delimitaciones oficiales publicadas

En México, las primeras delimitaciones metropolitanas tuvieron un propósito académico y descriptivo. Los trabajos de Unikel, Ruiz y Garza (1978) representaron el primer esfuerzo sistemático para identificar áreas metropolitanas con base en la contigüidad física y la interrelación socioeconómica entre municipios. Consideraron como criterio central las ciudades mayores de 100 mil habitantes, distinguiendo entre el área urbana de carácter físico-territorial y la zona metropolitana que incorpora unidades político-administrativas contiguas con vínculos funcionales de empleo y residencia. Posteriormente, Negrete y Salazar (1986) ampliaron la propuesta de Unikel, delimitando 26 zonas con base en la población no agrícola, densidad urbana y accesibilidad física, reforzando la idea de la metrópoli como agregación de municipios interconectados. En los años 2000, Jaime Sobrino propuso incorporar criterios de integración funcional, aprovechando los datos censales que ya permitían conocer el municipio de residencia y de trabajo de la población, con lo cual las delimitaciones comenzaron a considerar los flujos laborales y desplazamientos cotidianos.

Con el cambio de siglo, se formalizó una metodología interinstitucional impulsada por SEDESOL, CONAPO e INEGI, que definió a las zonas metropolitanas como “el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes cuyas funciones y actividades rebasan su límite original y mantienen un alto grado de integración socioeconómica” (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2004, 2007). Esta definición, además de estadístico-descriptiva, introdujo un carácter híbrido, pues buscó servir como base de política pública, vinculando la delimitación con los mecanismos de planeación y gestión territorial.

A partir de 2000, este grupo interinstitucional consolidó una delimitación que se volvió referente oficial para generar información censal, comparativa y estadística. Sin embargo, su adopción trascendió lo técnico y se convirtió en base para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano, motivo por el cual se incorporaron criterios de planeación, funcionalidad y gestión intergubernamental, más allá de la mera contigüidad física.

Desde entonces, puede distinguirse entre dos tipos de delimitación:

1. Las de carácter estadístico-descriptivo, útiles para análisis comparativos, publicadas por CONAPO-INEGI;
2. Las de carácter declarativo o jurídico-administrativo, emitidas por acuerdos de los gobiernos estatales o federales con fines de gobernanza y política pública, que determinan los ámbitos de aplicación de los instrumentos metropolitanos.

La primera delimitación de la “Zona Metropolitana de la Ciudad de México” se formalizó en 1984, cuando el Gobierno del Estado de México, en coordinación con el entonces Departamento del Distrito Federal, emitió una delimitación oficial, reconociendo 36 municipios mexiquenses y las 16 delegaciones del DF como parte de una misma unidad funcional y territorial. Esta delimitación se consideró la primera declaratoria gubernamental con efectos administrativos, derivada del “Programa General de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PGDUZMCM)” impulsado por SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). Esta base de 1984 sirvió como referencia para los trabajos de coordinación de los noventa, particularmente los convenios de 1994 y 1995, que ya adoptaron el nombre Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), incorporando un número mayor de municipios conforme se expandió el área urbana y aumentaron las relaciones funcionales entre entidades.

El 18 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial del Estado de México, bajo el título *Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Dicha declaratoria definió a la ZMVM como integrada por 16 delegaciones del entonces Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 29 del Estado de Hidalgo, y reconoció una Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana para aprobar planes y proyectos, así como el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, encargado de canalizar los recursos del Fondo Metropolitano.

Con el tiempo, esta delimitación evolucionó conforme al crecimiento urbano y la expansión de la conurbación hacia el norte del Valle de México. Los ejercicios más recientes (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2020) incorporan 84 municipios: 59 en el Estado de México, 16 en la Ciudad de México, 8 en Hidalgo y 1 en Morelos, mientras que el POZMVM adopta también una delimitación complementaria hidrológica y ecosistémica que comprende 173 municipios para fines ambientales y de gestión de cuencas.

La relación entre las declaratorias estatales y las delimitaciones oficiales empleadas en los instrumentos de ordenación de la ZMVM revela la coexistencia de dos lógicas distintas: una estadística y analítica, que facilita la generación de información y comparativos; y otra normativa y de gobernanza, que busca ordenar la acción pública y la coordinación interinstitucional. Mientras las delimitaciones de CONAPO-INEGI han servido para la planeación territorial y la asignación de recursos, las declaratorias estatales reflejan acuerdos políticos y administrativos entre gobiernos para la gestión metropolitana.

Análisis comparativo de atribuciones y funciones de los mecanismos de coordinación intergubernamental y gobernanza

El artículo 36 de la LGAHOTDU establece que la gestión de las zonas metropolitanas y conurbaciones deberá realizarse mediante un sistema de instancias de coordinación y gobernanza que asegure la participación efectiva de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil y los sectores técnico-académicos.

Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación

Constituye el órgano principal de articulación intergubernamental, integrado por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales que conforman la zona metropolitana. Sus atribuciones comprenden coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos, así como promover su alineación con los instrumentos de planeación nacional y estatal. Estas comisiones pueden apoyarse en subcomisiones o consejos especializados con representación equitativa de los tres órdenes de gobierno, con el fin de atender temas específicos como movilidad, vivienda, medio ambiente o agua.

Órgano Consultivo Metropolitano

Funge como un órgano de participación y consulta pública, encargado de promover procesos deliberativos e interinstitucionales durante las fases de formulación, ejecución y seguimiento de los programas metropolitanos. Este órgano se integra con perspectiva de género y reúne a representantes gubernamentales, organizaciones sociales, colegios de profesionistas, instituciones académicas y especialistas, quienes conforman la mayoría de sus integrantes y eligen a su presidencia.

Mecanismos técnicos permanentes

El marco legal prevé además la existencia de mecanismos técnicos permanentes a cargo de las entidades federativas y los municipios, que sesionan de forma continua para garantizar la ejecución y el monitoreo de los acuerdos metropolitanos, mientras que la comisión deberá sesionar al menos trimestralmente. Su integración, reglamento interior y funcionamiento se sujetan a lo dispuesto en la LGAHOTDU y la legislación estatal aplicable.

Instancias de prestación de servicios públicos comunes

Finalmente, el artículo establece la obligación de crear instancias de prestación de servicios públicos comunes para gestionar de manera coordinada servicios o infraestructuras que exceden la capacidad o el ámbito territorial de un solo municipio o demarcación, y que requieren administración conjunta por su escala o impacto metropolitano. Funcionan para promover modelos de gestión compartida en servicios públicos estratégicos como agua potable y drenaje, transporte, residuos sólidos, energía, infraestructura vial o equipamientos regionales.

Mecanismos de financiamiento

que sustenten las acciones metropolitanas, incluyendo instrumentos como el Fondo Metropolitano y otras fuentes que permitan implementar proyectos, obras y políticas coordinadas de alcance regional. Estos mecanismos son indispensables para dar operatividad real a la coordinación intergubernamental, permitiendo que los acuerdos entre los tres órdenes de gobierno se traduzcan en inversiones sostenibles y proyectos de impacto regional.

Revisión de las formas de participación efectiva que han tenido los actores sociales en la ZMVM

En México existen algunas experiencias de participación social estructurada a escala metropolitana, esto en función de que la mayoría de los mecanismos ciudadanos operan en escalas municipales o estatales, lo que refleja una visión fragmentada y limitada de la gobernanza metropolitana, incluso desde la perspectiva ciudadana. En este sentido, han surgido ejercicios relevantes que, aunque no cuentan con reconocimiento institucional formal, han demostrado la capacidad de actores sociales para construir diagnósticos comunes, articular agendas y proponer soluciones coordinadas.

Entre ellos destacan tres ejercicios: “Ciudadanos con Visión: Acuerdos para la Movilidad en la ZMVM”; el “Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra”; y el “Colectivo Xochitla Vive” considerados como experiencias de los esfuerzos más amplios de participación ciudadana a escala metropolitana para injerencias de este instrumento. Así pues, estos casos se analizan como antecedentes valiosos para comprender cómo podría operar una participación más robusta en la ZMVM y qué aprendizajes ofrece para la operación y creación de futuros órganos consultivos.

Caso 1. Ciudadanos con Visión

La organización “Ciudadanos con Visión: Acuerdos para la Movilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México” surgió entre 2011 y 2012 como una respuesta ciudadana ante la creciente preocupación por la ineficiencia de la movilidad metropolitana, el crecimiento urbano descontrolado y el deterioro del espacio público. En un entorno donde no existían mecanismos formales de participación metropolitana, esta iniciativa buscó crear un espacio neutral y técnicamente fundamentado para la construcción de una visión compartida sobre movilidad sustentable, teniendo como objetivo principal, articular a actores diversos para generar propuestas concretas que pudieran orientar la acción pública de manera coordinada entre el entonces Distrito Federal y el Estado de México. El funcionamiento de esta iniciativa consistió en un “prototipo de órgano consultivo” a nivel metropolitano, que a pesar de no contar con un reconocimiento legal; permitió demostrar que la participación multisectorial metropolitana es viable cuando existen condiciones de facilitación profesional y espacios seguros para el diálogo.

El funcionamiento de Ciudadanos con Visión se estructuró a partir de una metodología deliberativa, diseñada y facilitada por el Centro de Colaboración Cívica, organización especializada en mediación y construcción de acuerdos. El proceso se desarrolló en cuatro etapas encadenadas:

- La primera consistió en la elaboración de un diagnóstico y un mapeo detallado de actores, realizado entre octubre de 2011 y febrero de 2012, a partir de entrevistas y reuniones focales con 111 representantes de diversos sectores. Esta fase permitió identificar intereses, preocupaciones, puntos de convergencia y vacíos de información.
- Posteriormente, en febrero de 2012 se realizó una sesión de conocimientos compartidos en el Estado de México con 68 actores representativos. En esta reunión se discutieron los hallazgos del diagnóstico técnico y se priorizaron los problemas más urgentes de la movilidad metropolitana, además de definir los criterios fundamentales que deberían orientar las políticas públicas.
- La tercera etapa consistió en una reunión realizada en marzo de 2012 en el Distrito Federal, en la que los participantes construyeron colectivamente una visión compartida sobre la movilidad sustentable en la metrópoli y formularon líneas estratégicas de acción acompañadas de propuestas específicas.
- Finalmente, entre marzo y abril del mismo año, se elaboró el documento final que sintetizó los acuerdos y presentó ocho estrategias metropolitanas, sus beneficios esperados y un conjunto de indicadores de seguimiento. Esta fase final estuvo a cargo del Grupo Convocante, que complementó el contenido con análisis técnicos adicionales.

La riqueza del proceso radicó en la amplitud y diversidad de actores involucrados, en primer lugar, el Grupo Convocante estuvo integrado por organizaciones con amplia experiencia técnica en movilidad, desarrollo urbano y políticas públicas: el Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), El Poder del Consumidor (EPC) y la UPIICSA del IPN, a través de la Jefatura del Programa de Ingeniería en Transporte. A este grupo se sumó el acompañamiento profesional del Centro de Colaboración Cívica y el apoyo financiero de la Fundación William y Flora Hewlett.

Asimismo, este proceso reunió a más de 110 personas y organizaciones provenientes de la academia, la sociedad civil organizada, colectivos ciudadanos, transportistas, cámaras empresariales, operadores del

transporte, empresas privadas, especialistas independientes y representantes de entidades públicas técnicas. Esta diversidad permitió que el ejercicio tuviera legitimidad social, solidez técnica y representatividad territorial, además de convertirse en un foro donde confluyeron distintas visiones, intereses y experiencias relacionadas con la movilidad metropolitana.

Retomando los resultados de la cuarta etapa, la principal aportación de Ciudadanos con Visión fue la formulación consensuada de ocho estrategias metropolitanas de movilidad agrupadas en tres líneas de acción: movilidad y desarrollo urbano, transporte público urbano y espacio público y movilidad no motorizada. Este marco estratégico introdujo temas que posteriormente se volvieron fundamentales en la agenda pública, como la integración metropolitana del transporte, la necesidad de priorizar al peatón y ciclista, la importancia de impulsar inversiones públicas estratégicas y sustentables, así como la urgencia de modernizar el transporte y recuperar el espacio público, incorporando indicadores de seguimiento y estimaciones de beneficios, lo que fortaleció su utilidad como herramienta de referencia para las administraciones públicas.

Aunque el ejercicio no derivó en la creación de un órgano permanente de participación metropolitana, su influencia se percibió en el desarrollo posterior de políticas más integradas de movilidad en la ZMVM y la experiencia de Ciudadanos con Visión constituyó uno de los esfuerzos más relevantes de participación social a nivel metropolitano en México, particularmente en la ZMVM, donde la ausencia de consejos formalizados ha dificultado la construcción de una gobernanza participativa efectiva, demostrando que los actores sociales pueden generar propuestas de alto valor técnico y político cuando cuentan con espacios adecuados para el diálogo.

Caso 2. Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra

El Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), particularmente su papel en la oposición al Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) en Texcoco constituye un actor social fundamental, pues su movilización evidencia cómo las comunidades territoriales pueden ejercer participación política y resistencia en defensa de su legitimidad territorial, cuestionando desde sus propias formas la planeación estratégica impuesta.

Cabe mencionar que el FPDT tiene sus raíces en las comunidades ejidales de San Salvador Atenco y Texcoco, que desde hace décadas defienden su territorio con base en su vínculo histórico con el lago de Texcoco y sus prácticas tradicionales (agricultura, pesca, recolección de recursos lacustres) que, de acuerdo con la SEMARNAT, tiene una importancia ambiental y cultural profunda, contando con especies endémicas y funciones ecológicas clave para la cuenca del Valle de México.

En ese sentido, a lo largo de los años, el FPDT se ha consolidado como una organización campesina con experiencia en resistencia a megaproyectos, integrando liderazgos locales (principalmente por parte de ejidatarios) y colaboradores de movimientos más amplios, e incluso ha tejido alianzas con otros actores sociales. Uno de sus líderes más reconocidos es Ignacio del Valle Medina, figura central en la defensa territorial y en la articulación con otros movimientos sociales.

La participación del FPDT se ha manifestado a manera de resistencia territorial ante la posible transformación del suelo; protesta social; diálogos públicos con el gobierno y estrategias legales. De esta forma, su actuación combina la movilización comunitaria de ejidatarios y habitantes de la zona, con la exposición mediática de los impactos ambientales, sociales y de derechos humanos provocados por el proyecto aeroportuario.

Entre sus demandas, el FPDT ha exigido consulta previa, compensaciones dignas y participación real en la definición de proyectos, denunciando que el NAIM fue impuesto sin mecanismos adecuados de diálogo ni reconocimiento de su autoridad territorial. Además, el FPDT ha articulado con plataformas organizativas

más amplias, como la Plataforma Organizativa contra el NAICM y la Aerotrópolis, para reforzar su voz e incidir en instancias nacionales.

Uno de los logros más significativos del FPDT ha sido su papel en la protección ambiental del Lago de Texcoco, que gracias a su lucha fue declarada Área Natural Protegida, lo que representa una victoria importante en términos ecológicos y simbólicos. Además, el FPDT ha planteado demandas estructurales en materia de: restitución de tierras ejidales; reparación del tejido social afectado por la imposición del aeropuerto; y desarrollo de un plan alternativo para la región, en el que las comunidades no solo sean escuchadas, sino agentes reales de cambio.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el FPDT evidenció varios puntos clave:

- Legitimidad territorial con una autoridad que emana de la comunidad local, lo que les otorga peso político a sus demandas.
- Una visión alternativa de desarrollo, planteando un proyecto distinto enfocado en recuperar la cuenca, proteger ecosistemas, promover un modelo de vida sustentable y no solo una oposición al megaproyecto del aeropuerto.
- El FPDT es un ejemplo de cómo los actores sociales pueden ejercer una participación efectiva, incluso sin un reconocimiento legal formalizado, y al mismo tiempo cómo esa participación se ve afectada por la falta de institucionalización.

Caso 3. Xochitla Vive

El movimiento Xochitla Vive, surgido a finales de 2024, ejemplifica uno de los esfuerzos de base para frenar la transformación de un pulmón ecológico en un parque logístico, considerando el contexto de la metrópoli, marcado por la expansión industrial. Este caso evidencia la capacidad organizativa de los habitantes para defender un espacio público de índole metropolitano, exigir transparencia y ejercer presión por mecanismos institucionales de protección, incluso cuando las estructuras formales de gobernanza, tales como o instrumentos de planeación a nivel local, son débiles o inefectivas.

El Parque Ecológico Xochitla abarca una superficie aproximada de 70 hectáreas y se encuentra ubicado en Tepetzotlán, al norte del Estado de México, siendo una gran área verde que históricamente ha fungido como un refugio biológico y espacio de esparcimiento para la Zona Metropolitana. No obstante, durante la pandemia, el parque cerró y, a partir de ese momento, se suscitó un temor colectivo a que pudiera ser convertido en un gran parque industrial. Fue así, en diciembre de 2024 que surgió el “Colectivo Xochitla Vive”, un grupo de vecinas y vecinos, cuyo propósito es proteger el parque.

Para muchos miembros del colectivo, la defensa del Parque Metropolitano Xochitla es parte de una lucha contra la proliferación de bodegas industriales en el norte del Valle de México, logrando su integración con habitantes de varios municipios aledaños como Tepetzotlán, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, entre otros que comparten la misma preocupación y buscan elevar su presión política y social. Xochitla Vive opera principalmente mediante la movilización ciudadana, el activismo ambiental y la presión mediática, teniendo entre sus acciones más destacadas:

- Solicitudes de transparencia: el colectivo ha hecho múltiples peticiones vía transparencia para verificar si hay permisos para construir dentro del parque. Según medios locales, en marzo y abril de 2025 no encontraron licencias para cambio de uso de suelo ni para obras industriales.
- Denuncias y cartas oficiales: en enero de 2025, enviaron una carta a la gobernadora del Estado de México, Delfina Gómez, solicitando dos medidas clave: la declaratoria del parque como Área Natural Protegida y la expropiación para que el terreno sea destinado a uso público metropolitano.
- Protestas y manifestaciones: han organizado actos públicos para visibilizar su causa. El 2 de marzo de 2025 convocaron una manifestación pacífica con cerca de 1,000 personas, según sus propios

reportes. También han llevado a cabo el “Mega Abrazo por Xochitla” para fortalecer el tejido social y mostrar la unión vecinal.

- Recolección de firmas: han iniciado campañas en plataformas digitales y en reuniones comunitarias para sumar respaldo ciudadano, registrando más de 21,000 firmas a favor de sus demandas.
- También se han dirigido a la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) para explorar rutas legales de protección.

El movimiento ha logrado visibilizar su causa más allá de Tepetzotlán, obteniendo el compromiso del presidente municipal de Teoloyucan para no otorgar nuevas autorizaciones para bodegas industriales en su demarcación. Esto, además de consolidar una comunidad activa que realiza acciones periódicas como reuniones, difusión digital mediante redes sociales y manifestaciones para mantener la presión social.

Sin embargo, el colectivo también enfrenta numerosos retos, entre ellos que la Fundación Xochitla, propietaria del terreno, ha mantenido un silencio sostenido ante sus demandas, sin atender sus correos, reuniones ni solicitudes. Otro de estos desafíos, es que no hay certeza legal ni institucional sobre la declaratoria de protección del parque, pues se requiere permiso de los dueños para formalizar un estatus de protección.

De este modo, el caso Xochitla Vive es especialmente relevante desde la perspectiva de participación ciudadana a escala metropolitana por varias razones:

- El colectivo no solo defiende Xochitla como parque local, sino como un componente clave del ecosistema del norte del Valle de México, vinculándose con otros municipios y reivindicando su papel como pulmón verde metropolitano.
- Aun sin consejos consultivos formales, la ciudadanía ha construido una organización efectiva que dialoga, protesta y exige rendición de cuentas, lo que muestra que los espacios de participación no institucionalizados pueden contar con potencial de acción.

Grado de armonización de las leyes de coordinación metropolitana de las tres entidades con el contenido de la LGAHOTDU y la CPEUM, con respecto a las instancias de gobernanza

Como se mencionó con anterioridad, en lo que respecta a instancias de gobernanza en materia de desarrollo metropolitano, se retoman dos instrumentos jurídicos que establecen las pautas en la materia, siendo éstas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Estas directrices, se establecen en el artículo 122 de la CPEUM y los artículos 21 al 24 de la LGAHOTDU, planteando que las zonas metropolitanas deben gestionarse mediante instancias de coordinación intergubernamental que aseguren la participación de los tres órdenes de gobierno, la planeación conjunta y la concurrencia de recursos para un adecuado desarrollo de las metrópolis. Asimismo, estas disposiciones se complementan con el artículo 26 constitucional, que define la planeación democrática del desarrollo nacional, enfatizando entre la celebración de convenios de coordinación entre distintas instancias de gobernanza y con los artículos 115 y 116, que reconocen la autonomía municipal y estatal dentro de los procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Por otro lado, el inciso C. del artículo 122 de la CPEUM señala lo siguiente:

“La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las

acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.”

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

- a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;
- b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y
- c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.”

Mencionado lo anterior, a pesar de existir iniciativas previas, la publicación de la Ley de Coordinación para la Zona Metropolitana del Valle de México o una Ley General de Desarrollo Metropolitano, no han logrado concretarse.

A partir de estos principios, se ha realizado un análisis de las leyes estatales vigentes de la Ciudad de México, el Estado de México, Hidalgo y Morelos, para determinar su grado de armonización con la LGAHOTDU y la CPEUM, particularmente en lo referente a las instancias de gobernanza metropolitana y su capacidad de articulación intergubernamental.

a) Ciudad de México

Marco legal vigente en materia de gobernanza metropolitana en la entidad:

- Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México;
- Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México;
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; y
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

La Ciudad de México presenta el mayor grado de armonización con la LGAHOTDU y la CPEUM de las cuatro entidades, al contar con ley específica de coordinación metropolitana que formaliza la participación de la entidad en instancias intergubernamentales y garantiza la continuidad técnica de la planeación conjunta. En ese sentido, esta disposición establece la obligación de coordinarse con los gobiernos de las entidades conurbadas, en especial con el Estado de México e Hidalgo, mediante la Comisión de Desarrollo Metropolitano, el Consejo de Desarrollo Metropolitano y los convenios de concertación intergubernamental. Adicionalmente se encuentra completamente alineada con los artículos 21 y 23 de la LGAHOTDU, que disponen la creación de instancias para la planeación, programación, ejecución y evaluación de políticas metropolitanas.

Por otro lado, la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana (Metrópolis) además de ser una dependencia clave para la aplicación de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tiene facultades directas para formular, actualizar y aplicar el Programa General de Ordenamiento Territorial, así como para representar a la Ciudad en el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Mientras, en materia de participación, la legislación capitalina retoma el principio del artículo 92 de la LGAHOTDU, asegurando una consulta pública obligatoria en la formulación de programas metropolitanos y parciales, como se retoma también en este Programa.

Dependencias gubernamentales /actores y/o instancias claves en la gobernanza establecidas en el marco jurídico de la entidad:

- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México;
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos;
- Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana (Metrópolis); y
- Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano.

b) Estado de México

El marco legal vigente en materia de gobernanza metropolitana en la entidad está conformado por el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

En este sentido, el Estado de México no cuenta con una ley específica en materia de coordinación y gobernanza metropolitana, por lo cual, las temáticas relacionadas al ordenamiento territorial y a las instancias gubernamentales en términos de coordinación metropolitana de la entidad se rigen por el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, su Reglamento y por los convenios de coordinación suscritos con la Federación y las entidades vecinas. Por lo tanto, el Estado de México posee y demuestra una armonización parcial, operativa pero no jurídica, lo que limita la institucionalización de la gobernanza metropolitana prevista en la LGAHOTDU y la CPEUM, y aunque su Código Administrativo incorpora principios de planeación territorial y desarrollo urbano congruentes con los instrumentos de referencia, no establece una estructura legal específica de gobernanza metropolitana, lo que además representa un área de oportunidad para considerarse dentro del Modelo de Gobernanza propuesto en este instrumento.

De este modo, la participación estatal se realiza por medio del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, creado por convenio, lo que otorga facultades al Estado de México pero no garantiza una estabilidad jurídica ni de recursos. Sumado a esto, la coordinación se materializa mediante acuerdos administrativos y participación en la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y otros organismos de colaboración. que asume funciones. En este contexto, ante la ausencia de un esquema formal de gobernanza, dependencias del gobierno estatal como la Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura, asumen funciones en esta materia con relación al ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Dependencias gubernamentales /actores y/o instancias claves en la gobernanza establecidas en el marco jurídico de la entidad:

- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México;
- Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura del Estado de México;

c) Hidalgo

Marco legal vigente en materia de gobernanza metropolitana en la entidad:

- Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo;
- Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo;
- Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo;
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo.

De manera similar a la Ciudad de México, Hidalgo dispone de un marco altamente alineado con la LGAHOTDU, tanto en su estructura institucional como en su vinculación con la Federación y las entidades vecinas, lo que lo destaca en materia de gobernanza metropolitana. La Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano retoma de manera expresa los principios de la LGAHOTDU, incluyendo la creación de Comisiones Metropolitanas ya sea por conurbación, desarrollo urbano, ordenamiento territorial o cualquier tema vinculado a los objetivos del desarrollo metropolitano, considerando, además, la

corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la obligación de formular instrumentos metropolitanos como el POZMVM.

Adicionalmente, la normativa establece la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, con atribuciones para promover la planeación conjunta, la gestión de recursos y la evaluación de políticas metropolitanas, así como mecanismos de coordinación intergubernamental previstos en la LGAHOTDU, mediante sus artículos 5, 13 y 40.

Dependencias gubernamentales /actores y/o instancias claves en la gobernanza establecidas en el marco jurídico de la entidad:

- Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo; y
- Consejos y Comisiones Metropolitanas.

d) Morelos

Marco legal vigente en materia de gobernanza metropolitana en la entidad:

- Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos;
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos;
- Nueva Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.

Morelos presenta un grado de congruencia medio, al presentar una armonización formal pero limitada en alcance operativo, alineada en principios, pero con menor capacidad institucional y territorial. La ley de coordinación establece el Consejo para el Desarrollo Metropolitano como órgano de articulación entre los municipios y el estado, en congruencia con la LGAHOTDU, sin embargo, su aplicación territorial se ve limitada dentro de la ZMVM, ya que solo el municipio de Huitzilac forma parte de la zona de estudio y el instrumento jurídico carece de mecanismos explícitos de financiamiento intergubernamental y de seguimiento a los acuerdos metropolitanos.

Dependencias gubernamentales /actores y/o instancias claves en la gobernanza establecidas en el marco jurídico de la entidad:

- Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos;
- Secretaría de Desarrollo Sustentable.

C. Modelo de gobernanza propuesto

La gobernanza metropolitana en la ZMVM se sustenta normativamente en las disposiciones de coordinación que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 122, apartado C, el cual establece la creación del Consejo de Desarrollo Metropolitano como mecanismo de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo entre la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana. Este órgano, formalizado mediante el Convenio para la Instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (DOF 25/09/2017), constituye el eje actual de la coordinación intergubernamental, al asumir como marco normativo las disposiciones de la LGAHOTDU.

Dicho Consejo tiene la encomienda de coordinar, concertar, formular y aprobar acciones, obras, programas y proyectos de alcance metropolitano, con la participación de los tres órdenes de gobierno. A través de su Secretariado Técnico Conjunto, opera mediante ocho comisiones temáticas enfocadas en: agua y drenaje; movilidad; seguridad pública; asentamientos humanos; medio ambiente; protección civil; salud; y desarrollo económico, concebidas para atender de forma integral los principales retos de gestión metropolitana. No obstante, la complejidad institucional y normativa inherente al ámbito metropolitano, así como la heterogeneidad de capacidades técnicas y financieras entre los distintos órdenes de gobierno,

continúan representando obstáculos estructurales para una gobernanza efectiva. Estas condiciones refuerzan la importancia de continuar fortaleciendo los mecanismos de coordinación, concertación y gobernanza para atender de manera integral los desafíos compartidos.

En este contexto, el modelo de gobernanza propuesto para la implementación del POZMVM busca consolidar una estructura intergubernamental permanente, con base en el marco legal vigente y las disposiciones de la LGAHOTDU y la CPEUM, a fin de dejar atrás la coordinación voluntaria y fragmentada y avanzar hacia un sistema de gestión metropolitana vinculante, transparente y corresponsable, capaz de integrar la planeación, ejecución, financiamiento y evaluación de las políticas comunes, bajo un enfoque de gestión pública orientada a resultados, eficiencia en el uso de recursos y mejora continua del desempeño institucional. Este modelo se concibe como un paso decisivo hacia la institucionalización de la gobernanza metropolitana en la ZMVM, garantizando la concurrencia efectiva de los tres órdenes de gobierno y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Asimismo, este modelo está ligado a los instrumentos jurídicos-normativos y los instrumentos de coordinación y gobernanza, planteados en este mismo Programa, con el objetivo de asegurar su adecuada implementación, articulación interinstitucional y continuidad en el tiempo, favoreciendo la toma de decisiones conjunta, la eficiencia en la gestión pública y el cumplimiento de los objetivos estratégicos del desarrollo metropolitano.

La implementación del modelo de gobernanza se podrá realizar progresivamente. En el corto plazo fortaleciendo las instancias y mecanismos de coordinación existentes; en el mediano plazo se consolidarán las capacidades técnicas, financieras y de seguimiento; y en el largo plazo se promoverán las reformas y estructuras institucionales permanentes que resulten necesarias.

Fundamentación

La Zona Metropolitana del Valle de México enfrenta una de las estructuras institucionales más fragmentadas del país conformada por 84 demarcaciones territoriales, entre municipios y alcaldías, cuatro gobiernos estatales y la intervención del gobierno federal en un mismo territorio funcional. Esto aunado a una dispersión de competencias, la falta de armonización legal y la desigual capacidad fiscal entre municipios y entidades que han obstaculizado la ejecución de políticas integrales.

De este modo, el modelo propuesto busca superar la coordinación voluntaria y dispersa que ha caracterizado la gestión metropolitana y transitar hacia un sistema de gobernanza efectivo, vinculante y transparente en congruencia con los principios de la *Nueva Gestión Pública*, que promueven administraciones más eficientes, con enfoque en resultados, evaluación sistemática y optimización del gasto público, capaz de integrar la planeación, la gestión, la ejecución y la evaluación de las políticas comunes. En ese sentido, esta transición se sustenta en los instrumentos normativos y de gestión planteados en este Programa, particularmente en torno al fortalecimiento de la dictaminación de congruencia prevista en el artículo 44 de la LGAHOTDU para alinear los programas municipales con el programa metropolitano; la aprobación del POZMVM por el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México como acto de sanción jurídica que le otorgue obligatoriedad; y en el impulso de una iniciativa de Ley General Metropolitana que consolide la jerarquía y los efectos jurídicos de la planeación metropolitana.

Del mismo modo, este planteamiento responde directamente a la necesidad de consolidar un marco institucional eficaz, de acuerdo con la LGAHOTDU y la CPEUM, que ordenan a los tres órdenes de gobierno y buscan garantizar la planeación democrática, la coordinación interinstitucional y la concurrencia de recursos dentro de las zonas metropolitanas. Asimismo, a diferencia del enfoque de coordinación sectorial que históricamente ha predominado, el nuevo modelo de gobernanza metropolitana busca una visión integral, donde los mecanismos institucionales, financieros y sociales operen de manera conjunta.

Estructura del modelo

El modelo de gobernanza metropolitana propuesto se sustenta en la promulgación de la Ley de Coordinación/Desarrollo Metropolitano para el Valle de México, con fundamento en lo dispuesto por el

artículo 122, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la Federación, la Ciudad de México y los estados y municipios conurbados podrán implementar mecanismos de coordinación administrativa para la planeación del desarrollo y la operación de servicios metropolitanos, a partir de una ley emitida por el Congreso de la Unión.

Bajo este marco jurídico, se plantea una estructura institucional que permita articular la toma de decisiones estratégicas con la gestión operativa. En primer nivel se sitúa el Consejo de Desarrollo Metropolitano, como máxima instancia de conducción política y coordinación intergubernamental, con participación directa de la Ciudad de México los Estados y municipios mediante la designación de sus representantes. En un nivel operativo y estratégico se integra por Comisiones Metropolitanas. Finalmente, el modelo se despliega en instancias de ejecución mediante Agencias Metropolitanas de alcance estructural y Consorcios Metropolitanos de operación flexible, permitiendo una gobernanza multinivel que vincula planeación, coordinación y prestación de servicios metropolitanos incorporando mecanismos de gestión por desempeño, coordinación interinstitucional basada en metas y esquemas de evaluación periódica de resultados.

Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)

El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) será el órgano colegiado central del modelo que representa una instancia intergubernamental permanente, conformada por representantes del Gobierno de México, los gobiernos de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos, cuya función será la coordinación, concurrencia, formulación y aprobación de los criterios de atención, acciones, proyectos e instrumentos de planeación, financiamiento, gestión y cumplimiento en materia de asuntos metropolitanos, así como la integración, actualización y seguimiento de la Agenda Metropolitana, con base en los insumos técnicos presentados por el Secretariado y las Comisiones Metropolitanas.

En ese sentido, tendrá facultades para:

- Aprobar la cartera metropolitana de proyectos priorizados e impulsar su ejecución.
- Supervisar el cumplimiento del Programa de Ordenación de la ZMVM.
- Evaluar periódicamente el desempeño de las políticas, proyectos e instrumentos metropolitanos mediante indicadores de gestión y resultados.
- Emitir dictámenes de congruencia entre los instrumentos de planeación locales y metropolitanos.
- Coordinar y articular la acción de los tres órdenes de gobierno en asuntos metropolitanos.
- Formular, concertar y aprobar acciones, políticas, proyectos, instrumentos de planeación, financiamiento y gestión.
- Definir criterios de atención metropolitana y dar seguimiento a su cumplimiento.
- Integrar, actualizar y supervisar la Agenda Metropolitana, como instrumento rector de prioridades.
- Crear o instalar agencias metropolitanas y nuevas comisiones.

Para el desarrollo de sus funciones, opera a través de la Presidencia Conjunta que tiene un rol de dirección política, representación y validación final de decisiones; y el Secretariado Técnico Conjunto que actúa como el núcleo técnico-operativo que traduce insumos sectoriales en decisiones estratégicas del Consejo.

Adicionalmente el CDMVM cuenta con dos Órganos Auxiliares: el Órgano Consultivo y las Comisiones Metropolitanas.

Comisiones Metropolitanas

Las Comisiones Metropolitanas operarán como instancias de coordinación sectorial de carácter técnico, encargadas de generar insumos, así como de analizar y proponer acciones, proyectos e instrumentos en temas metropolitanos de su competencia. Asimismo, contribuirán a la coordinación entre dependencias de los distintos órdenes de gobierno y al seguimiento de los asuntos que correspondan en su ámbito.

Su funcionamiento se orientará a fortalecer la articulación interinstitucional, promoviendo la congruencia de políticas, el intercambio de información y la formulación de propuestas para la atención de problemáticas metropolitanas específicas, favoreciendo una visión integral y de largo plazo.

Las Comisiones podrán invitar a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, así como a representantes del sector académico, social y privado, cuando se estime necesaria su participación en función de los asuntos a tratar. Estas participaciones contribuirán al análisis técnico, la formulación de propuestas y el fortalecimiento de los procesos de coordinación, sin que ello implique la creación de estructuras administrativas adicionales.

Cada Comisión deberá organizarse internamente para su adecuado funcionamiento y designar a la persona que ocupará la Presidencia, quien será responsable de representar a la Comisión, convocar a sesiones y dar seguimiento a los asuntos de su competencia. Las sesiones se celebrarán de manera ordinaria al menos cada seis meses, así como de forma extraordinaria cuando se requiera.

Las Comisiones Metropolitanas elaborarán su programa anual de trabajo, así como informes semestrales de avance y un informe anual de resultados. Asimismo, remitirán propuestas de proyectos, acciones e instrumentos metropolitanos para su consideración en las instancias correspondientes.

En este marco, estas figuras se consolidan como espacios de articulación técnica e intergubernamental que contribuyen a la coordinación entre la Federación y las entidades federativas que integran la ZMVM, incluyendo la participación de las entidades de Hidalgo y Morelos, en función de los asuntos de carácter metropolitano que les competan.

Se contempla la instalación o reactivación de las siguientes comisiones (ver apartado 10. Gestión y gobernanza - B. Antecedentes y estado actual de la gobernanza de la ZMVM):

- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (COMETAH);
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ);
- Comisión Metropolitana de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (COMEPROC);
- Comisión Metropolitana de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo (COMEDECO);
- Comisión Metropolitana de Movilidad (COMEMOVI);
- Comisión Metropolitana de Salud (COMESA);
- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje (CADAM);
- Comisión Metropolitana Ambiental (CAM); y
- Comisión Metropolitana de Finanzas (COMEFIN);
- Comisión Metropolitana de Justicia Ambiental (COMJAM).

La COMEFIN se añade como propuesta, para que funja como una instancia de coordinación sectorial de carácter técnico orientada a fortalecer la viabilidad financiera de las acciones metropolitanas. Si bien esta Comisión no se encuentra actualmente contemplada, su incorporación se considera estratégica para la implementación del POZMVM, en particular para el cumplimiento de la cartera de proyectos definida en el apartado de Cartera de Proyectos Metropolitanos. La COMEFIN tendría como función principal el análisis y la generación de insumos técnicos en materia financiera, incluyendo la elaboración de evaluaciones costo beneficio y la formulación de propuestas que faciliten la priorización, estructuración y seguimiento de proyectos metropolitanos. Asimismo, contribuiría a la articulación entre las dependencias competentes de los distintos órdenes de gobierno en materia de financiamiento, en congruencia con los mecanismos de coordinación existentes.

La Comisión Metropolitana de Justicia Ambiental (COMJAM), fungiría como instancia de coordinación entre Procuradurías Ambientales con facultades para recibir y canalizar denuncias ciudadanas con impacto metropolitano; homologar criterios de inspección, sanción y reparación del daño ambiental; emitir

recomendaciones vinculantes para las autoridades locales en casos de afectación a bienes comunes como agua, aire y suelo de conservación. Su funcionamiento se regirá por un convenio específico y contará con un Secretariado Técnico Interprocuradurías

Asimismo, el Consejo podrá acordar la creación de nuevas Comisiones Metropolitanas cuando la atención de un asunto metropolitano así lo requiera, para lo cual deberá definir su objeto, alcance y mecanismos de coordinación.

Órgano Consultivo Metropolitano

Adicionalmente, se plantea la incorporación de un órgano auxiliar del CDMVM de participación y consulta técnica. Este Órgano se integrará bajo los principios de paridad de género y representatividad, con la participación de representantes de los tres órdenes de gobierno, así como por instituciones de educación superior, colegios de profesionistas, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en la materia, quienes deberán conformar la mayoría, garantizando un enfoque predominantemente técnico y social. Asimismo, el órgano emitirá desarrollará sus funciones con perspectiva de género y emitirá propuestas, opiniones, proyectos y análisis que el CDMVM evaluará. El Órgano tiene por objeto asesorar y brindar apoyo al Consejo y a las Comisiones Metropolitanas, a través del Secretariado Técnico, así como participar activamente en el diseño, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación y proyectos de carácter metropolitano.

El Órgano Consultivo Metropolitano podrá emitir opiniones y recomendaciones técnicas, proponer criterios e indicadores de seguimiento, coadyuvar en la identificación de problemáticas territoriales emergentes y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión metropolitana. Asimismo, fungirá como un espacio permanente de diálogo y concertación entre gobierno y sociedad, contribuyendo a una participación informada, incluyente y sustantiva que trascienda un ejercicio meramente testimonial y refuerce la gobernanza colaborativa en la ZMVM.

Para el desarrollo de sus funciones, podrá formular una agenda anual de trabajo vinculada con los proyectos prioritarios metropolitanos e integrar mesas técnicas especializadas con la participación de la academia, los sectores social y productivo y personas expertas.

Instancias operativas

El modelo propone la reactivación, fortalecimiento y creación de Comisiones Metropolitanas, las cuales podrán evolucionar de manera gradual hacia Agencias Metropolitanas especializadas, de acuerdo con el nivel de madurez institucional, complejidad técnica y necesidades operativas de cada temática a la que atiendan, asimismo, podrán coexistir con empresas o consorcios metropolitanos para la ejecución directa de obras y servicios específicos.

Estas instancias estarán orientadas a articular la coordinación técnica y operativa entre la Federación, las entidades federativas, alcaldías y municipios de la ZMVM, con la función principal de asegurar una gestión sectorial coherente y continua en materias donde la fragmentación administrativa ha generado rezagos, a la vez que establecen plataformas formales para la coordinación intergubernamental basada en evidencia, criterios técnicos y mecanismos de corresponsabilidad.

Agencias

A partir del desempeño, nivel de consolidación y complejidad de las funciones asumidas, ciertas Comisiones Sectoriales podrán evolucionar hacia Agencias Metropolitanas, cuando se requiera contar con:

- Estructura técnica y administrativa propia;
- Personal especializado permanente;
- Presupuesto específico y plurianual;
- Capacidad operativa directa; y

- Delegación formal de funciones por parte de los gobiernos que la integran.

Las Agencias Metropolitanas serán creadas mediante ley, convenio o acuerdo intergubernamental, y asumirán responsabilidades técnicas y operativas en áreas clave como: transporte público, gestión integral del agua, residuos sólidos, movilidad, infraestructura regional, seguridad vial, tecnologías de información asociadas al padrón vehicular y sistemas metropolitanos, entre otras. De esta manera, se establece un mecanismo concreto y gradual de fortalecimiento institucional, evitando duplicidades con las comisiones ya existentes, pero al mismo tiempo dotándolas de una vía clara para su reactivación, profesionalización y consolidación como instancias permanentes.

La creación de cada Agencia estará sujeta a un diagnóstico previo que justifique su necesidad, identifique las capacidades institucionales existentes y delimite las funciones que serán coordinadas, asignadas o, cuando legalmente proceda, delegadas. Su instrumento constitutivo definirá la naturaleza jurídica, órgano de gobierno, fuentes de financiamiento, integración patrimonial, adscripción o coordinación administrativa, obligaciones presupuestarias y mecanismos de transparencia y evaluación. Asimismo, deberá establecer una distribución expresa de competencias que evite duplicidades con las dependencias y comisiones existentes.

Agencia/Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión de Proyectos

Se propone la creación de la Agencia o Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión de Proyectos concebido como un agente técnico y financiero especializado en la planeación, desarrollo y gestión de proyectos de alcance metropolitano, así como en la adquisición preventiva, gestión estratégica y aprovechamiento social del suelo urbano y periurbano. Su objetivo central será garantizar la ejecución de los proyectos estratégicos prioritarios en la Agenda Metropolitana, así como la integración territorial y la disponibilidad de tierra apta para el desarrollo urbano, mediante la creación de reservas metropolitanas de suelo destinadas a vivienda social, equipamientos estratégicos y espacio público.

Este Instituto actuará como ente gestor intergubernamental, impulsado por la SEDATU y el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), en colaboración estrecha con los gobiernos del Estado de México, Ciudad de México, Hidalgo y Morelos, así como con organismos locales como el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CDMX y las instancias municipales de obras, desarrollo urbano y vivienda. Su labor se articulará con el CDMVM, que fungirá como órgano rector para la definición de criterios, precios de referencia y mecanismos de compensación.

Como componente financiero y operativo central, se plantea el Fideicomiso Metropolitano y la creación de un Fondo Metropolitano de Suelo, destinado a la adquisición anticipada, gestión y administración de suelo ejidal y privado con vocación de integración o consolidación urbana, en corredores urbano-ejidales de transición. Este fondo funcionará como instrumento de reserva estratégica, orientado a garantizar suelo bien localizado para proyectos de vivienda social, equipamientos metropolitanos y áreas verdes o recreativas. El fondo podrá adquirir derechos sobre el suelo mediante mecanismos flexibles, como derechos de superficie, usufructo o compra directa, sustentados en estudios técnicos de aptitud urbana, valorización y compensación justa a los propietarios o núcleos agrarios involucrados. Esta estrategia permitirá evitar la especulación del suelo, propiciar procesos de urbanización planificada y asegurar la sustentabilidad social y ambiental de los proyectos metropolitanos.

Para su operación se propone la emisión de un decreto de creación concertado entre los gobiernos de las entidades federativas que integran la ZMVM, el cual establecerá su personalidad jurídica, estructura orgánica, fuentes de financiamiento y reglas de operación, así como un Comité Técnico responsable de aprobar adquisiciones y supervisar proyectos y la gestión patrimonial. Este marco institucional se complementará con manuales operativos para la planeación, priorización, desarrollo, gestión de proyectos,

la valoración, adquisición y gestión de suelo, con la armonización legislativa por parte de los congresos locales para garantizar la coherencia normativa en materia de desarrollo urbano y gestión del territorio.

En este sentido, la nueva Agencia/Instituto será un pilar para la política de gestión metropolitana, capaz de garantizar la ejecución de proyectos metropolitanos necesarios, anticipar la expansión urbana, fomentar la regulación del mercado de suelo y fortalecer la rectoría pública en la producción de vivienda social y equipamiento, consolidando un modelo de planeación integral y equitativa para el desarrollo de la ZMVM.

Empresas, organismos y consorcios interestatales e intermunicipales

A diferencia de las Comisiones (encargadas de la coordinación) y a las Agencias (responsables de la gestión sectorial especializada), los consorcios y empresas metropolitanas tienen una función eminentemente operativa, orientada a la ejecución, operación, construcción, administración y financiamiento de obras, infraestructura y servicios metropolitanos o subregionales.

Dado que las problemáticas y dinámicas de la ZMVM responden a escalas y geografías diferenciadas, no todas las soluciones requieren la participación de la totalidad de los gobiernos que la integran formalmente. Por ello, el modelo propone un marco de coordinación flexible y de alcance regional que permita la constitución de consorcios, organismos, agencias o empresas públicas, privadas o público-privadas, creadas exclusivamente para aquellos proyectos o servicios cuya operación afecta únicamente a ciertas alcaldías, municipios o entidades federativas directamente involucradas.

Estas figuras de carácter interestatal o intermunicipal, según la escala del problema, se orientan a la ejecución directa, operación, construcción, administración y financiamiento de obras, infraestructura y servicios públicos de naturaleza metropolitana o subregional. A diferencia de las Comisiones Sectoriales, cuyo propósito es la coordinación técnica, la generación de estándares comunes, la planeación y la articulación intergubernamental, los consorcios, organismos y empresas metropolitanas tienen una función eminentemente operativa, orientada a resultados tangibles: ejecutar, operar, construir, mantener, administrar y financiar infraestructura y servicios estratégicos.

Estos consorcios podrán asumir responsabilidades como la operación del transporte público intermunicipal, la gestión y disposición de residuos sólidos, el manejo del agua y el saneamiento, la administración de infraestructura logística y energética, así como la construcción y mantenimiento de proyectos regionales prioritarios. Ejemplos potenciales de esta figura incluyen una Agencia Metropolitana de Residuos Sólidos, para uniformar criterios de recolección, tratamiento y disposición final, o una Agencia Metropolitana de Mantenimiento Vial, encargada de la rehabilitación de vialidades primarias que articulan la movilidad en toda la ZMVM.

Asimismo, su establecimiento permitirá optimizar recursos, profesionalizar la gestión técnica y fortalecer la coordinación operativa entre órdenes de gobierno, traducándose en capacidades institucionales reales que complementan y no sustituyen la coordinación política, tal como se sustenta en el Artículo 115, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permite la asociación de municipios para la prestación eficaz de servicios públicos, con la aprobación de las legislaturas estatales cuando participen municipios de más de una entidad; y el Artículo 11 de la LGAHOTDU que en sus fracciones VII y X, faculta convenios para la prestación coordinada de servicios públicos.

Sumado a esto, la naturaleza jurídica de estos consorcios es flexible y puede adaptarse a las necesidades específicas de cada proyecto, ya que, pueden constituirse como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o mixta, fideicomisos públicos o estructuras híbridas que integren aportaciones gubernamentales, recursos provenientes del Fideicomiso Metropolitano del Valle de México, financiamiento privado, cooperación internacional e ingresos propios derivados de su operación. A su vez, esto permite diseñar mecanismos de gobernanza diferenciada basados en la participación de los actores

directamente involucrados, evitando la intervención obligatoria de todos los gobiernos en iniciativas que no afectan su territorio.

Al operar bajo esta lógica de escalabilidad, especialización y corresponsabilidad, estos instrumentos permitirán atender proyectos estratégicos en materia de transporte y movilidad, infraestructura hídrica y saneamiento, gestión de residuos sólidos, infraestructura logística y energética, así como acciones de adaptación y mitigación del cambio climático. De este modo, los consorcios y empresas metropolitanas se consolidan como herramientas esenciales para fortalecer la gobernanza territorial y la capacidad operativa de la ZMVM, mediante esquemas de gestión eficientes, sostenibles y acordes con las necesidades específicas de cada parte de la metrópoli.

Armonización jurídica y de instrumentos

Red parlamentaria metropolitana (Parlamento Metropolitano del Valle de México)

El Parlamento Metropolitano de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se concibe como una red interparlamentaria de coordinación legislativa, conformada por diputadas y diputados que presiden o integran comisiones vinculadas con temas de interés metropolitano en los congresos locales de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos. Su propósito es constituir un espacio permanente de intercambio de experiencias y construcción de una agenda legislativa conjunta, que promueva la armonización y fortalecimiento de los marcos normativos locales desde una perspectiva metropolitana, en pleno respeto a la autonomía de cada poder legislativo.

El Parlamento Metropolitano no representa una innovación exclusiva del POZMVM, ya que se trata de una iniciativa de colaboración interlegislativa ya impulsada por los congresos locales. Sin embargo, el presente Programa plantea su formalización y fortalecimiento institucional, proponiendo elementos concretos respecto a su conformación, estructura y funcionamiento, orientados a dotarlo de un papel activo en la homologación jurídica y la coherencia normativa de la metrópoli.

El Parlamento Metropolitano encuentra fundamento jurídico en las disposiciones vigentes de las cuatro entidades federativas que integran la ZMVM, por lo que su constitución e implementación no requiere reformas adicionales.

- En la Ciudad de México, la figura cuenta con rango constitucional. El artículo 29, literal D, inciso q) de la Constitución Política establece que es atribución del Congreso local promover la conformación del Parlamento Metropolitano. A su vez, la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, en su artículo 13, fracción LXVI, dispone que el Congreso debe impulsar la coordinación con los congresos de las entidades de la ZMVM, con apego a los principios federalistas y de respeto a la soberanía.
- En el Estado de México, el artículo 37 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo faculta a la Legislatura para coordinarse con los congresos de la ZMVM a fin de promover la conformación del Parlamento Metropolitano como un mecanismo no vinculante de análisis y discusión, orientado a enriquecer los trabajos legislativos con una visión metropolitana.
- En el Estado de Hidalgo, el artículo 48 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece una facultad análoga, reconociendo la posibilidad de coordinarse con otros congresos para fortalecer la legislación en materia metropolitana.
- En el Estado de Morelos, el artículo 65, fracción III de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado faculta a la Comisión de Reglamentos, Investigación, Prácticas y Relaciones Parlamentarias para promover la cooperación y coordinación entre comisiones homólogas de distintas entidades federativas, con el fin de enriquecer las actividades legislativas conjuntas.

En atención a la complejidad que implica la creación de un marco jurídico de alcance metropolitano interestatal, se propone que el Parlamento Metropolitano funcione como espacio de concertación legislativa, donde los poderes legislativos de las cuatro entidades federativas, en ejercicio de su soberanía, participen en la configuración de una agenda común orientada a promover reformas convergentes y figuras jurídicas transversales en materias como desarrollo urbano, movilidad, medio ambiente, gestión de riesgos, seguridad pública y financiamiento metropolitano.

El Parlamento estará conformado por legisladores en funciones que integren las comisiones temáticas de ambiente, agua, desarrollo urbano, movilidad, infraestructura, gestión de riesgos, protección civil, seguridad, finanzas y zonas metropolitanas, quienes acreditarán formalmente su pertenencia a dichas comisiones. Su estructura básica incluirá:

- Un Pleno o Asamblea General integrada por la totalidad de diputadas y diputados participantes;
- Una Mesa Directiva, responsable de coordinar los trabajos, establecer el orden del día y dirigir los debates; y
- Mesas temáticas o grupos de trabajo especializados, encargados de formular propuestas específicas y coordinar foros, seminarios o consultas con especialistas, académicos y organizaciones sociales.

El Parlamento Metropolitano celebrará al menos dos asambleas ordinarias al año, además de las sesiones extraordinarias necesarias según las prioridades legislativas. Los acuerdos y resoluciones adoptadas constituirán instrumentos de consenso y orientación política que podrán traducirse en iniciativas de reforma o armonización normativa dentro de cada congreso local.

Para garantizar un funcionamiento equilibrado, se promoverá que exista una representación proporcional y equitativa entre los congresos participantes, sin que el número de legisladores de una entidad federativa prevalezca sobre los demás, asegurando una toma de decisiones plural y horizontal.

El Parlamento Metropolitano de la ZMVM será una pieza clave en la gobernanza legislativa metropolitana, al servir como plataforma de diálogo, cooperación y coordinación jurídica entre los congresos de las entidades federativas que comparten la metrópoli. Su función será fortalecer la coherencia del marco normativo, evitar asimetrías regulatorias y promover la armonización de leyes y políticas públicas en materia de desarrollo urbano, movilidad, medio ambiente, gestión del suelo, vivienda y seguridad.

De esta forma, el Parlamento Metropolitano contribuirá a construir una base legislativa uniforme para la aplicación del POZMVM, facilitando la implementación coordinada de sus estrategias, la actualización de sus instrumentos normativos y la evolución del marco jurídico metropolitano hacia una mayor integración territorial y funcional.

Asimismo, se prevé una Agenda Legislativa Metropolitana, coordinada entre los congresos locales y el CDMVM, con tres vertientes prioritarias:

1. Promulgación de una Ley Interestatal de Coordinación y Desarrollo Metropolitano o un paquete de reformas espejo en cada entidad.
2. Reformas de congruencia sectorial para leyes en materia de agua, residuos, vivienda y movilidad, incorporando la categoría de interés metropolitano.
3. Estandarización de criterios cartográficos y definiciones técnicas para la delimitación de zonas, subcuencas y áreas funcionales metropolitanas.

Financiamiento metropolitano

El modelo reconoce que la viabilidad de la gestión metropolitana depende de finanzas comunes estables y coordinadas. Actualmente, la ZMVM presenta una marcada dependencia de las transferencias federales, así como profundas asimetrías en la generación de ingresos propios entre las entidades que la conforman. Estas diferencias responden, en gran medida, a los distintos arreglos fiscales y administrativos: mientras que en la Ciudad de México la recaudación de ingresos propios se concentra a nivel del gobierno central, en entidades como el Estado de México, Hidalgo y Morelos la generación de dichos ingresos se distribuye entre el ámbito estatal y municipal, lo que incide en una mayor dependencia de las transferencias federales a nivel estatal.

En el caso de la Ciudad de México, los ingresos propios representan aproximadamente el 50 % de su presupuesto; por otra parte, el Estado de México alcanza el 30%, y en los casos de Hidalgo y Morelos los ingresos propios no superan el 15%.

Con el objetivo de atender estas disparidades, se plantea la creación de un Fondo Metropolitano de Inversión Estratégica que integre recursos estatales y municipales bajo reglas claras que permitan su transparencia. Este fondo concentrará los recursos destinados a proyectos de carácter metropolitano y establecerá reglas claras de elegibilidad, ejecución y seguimiento. Además, se propone una coordinación fiscal entre municipios y estados en torno a impuestos y contribuciones asociados al suelo y por mejoras, que hoy están subutilizados, con base en padrones catastrales interconectados y avalúos armonizados, los municipios podrán participar de forma equitativa en la distribución de los recursos generados.

Fondo Metropolitano

El Fondo Metropolitano del Valle de México se concibe como un instrumento financiero que recupera los elementos positivos de las experiencias nacionales e internacionales de gestión metropolitana, con el fin de proveer una herramienta eficaz, transparente y consensuada de financiamiento para atender las problemáticas prioritarias identificadas en el presente POZMVM.

Se propone la constitución de un fideicomiso público intergubernamental, en el que participen como fideicomitentes los gobiernos del Estado de México, Ciudad de México, Hidalgo y Morelos, a través de las dependencias competentes en materia de desarrollo urbano, finanzas y planeación, con acompañamiento de la Federación. Este instrumento permitirá concentrar los recursos aportados por los distintos órdenes de gobierno para la realización de proyectos de alcance metropolitano, garantizando una participación plural, equitativa y ordenada en la toma de decisiones.

Una característica esencial del Fondo es que los proyectos financiados deberán estar incluidos en la cartera de acciones del POZMVM, lo que asegurará que los recursos se destinen exclusivamente a obras y programas de interés metropolitano, evitando su dispersión hacia acciones de escala local. Además, se contempla la posibilidad de financiar proyectos plurianuales, permitiendo su continuidad presupuestal y técnica más allá de los ejercicios fiscales anuales.

La propuesta se sustenta en el marco jurídico vigente a nivel federal y estatal:

- A nivel federal, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Entidades Paraestatales regulan la creación y operación de los fideicomisos públicos. Asimismo, la LGAHOTDU, en sus artículos 8, fracción XXI; 10, fracción XIV; 11, fracciones VI y VII; y 36, fracción V, otorga atribuciones a los tres órdenes de gobierno para participar en mecanismos de gestión y financiamiento de acciones metropolitanas, incluyendo los fondos metropolitanos.
- En la Ciudad de México, el artículo 19 de su Constitución local faculta a la Jefatura de Gobierno para suscribir convenios de coordinación metropolitana con la Federación, los estados y municipios conurbados, y al Congreso local para autorizar los montos de aportación. La Ley de Coordinación

Metropolitana y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública establecen los procedimientos y facultades para la constitución y operación de fideicomisos públicos.

- En el Estado de México, el artículo 139, fracción II, inciso c) de su Constitución, y el artículo 5.28 del Libro Quinto del Código Administrativo facultan al gobierno estatal y a los municipios para constituir fondos financieros comunes y celebrar convenios para la gestión de zonas metropolitanas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y la Ley Orgánica Municipal refuerzan estas facultades y regulan la participación en fideicomisos públicos.
- En el Estado de Hidalgo, el artículo 141, fracción XVIII, de su Constitución y la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano establecen la posibilidad de crear fideicomisos y fondos públicos o mixtos para financiar acciones de interés metropolitano, así como lineamientos para la integración y operación de fondos estatales.
- En el Estado de Morelos, el artículo 116, fracción X, de su Constitución, junto con la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano, prevén la planeación y regulación coordinada de centros urbanos conurbados y la creación de fideicomisos públicos autorizados por el Congreso estatal.

El Fondo Metropolitano del Valle de México se constituirá como un fideicomiso público con patrimonio propio, administrado por una institución fiduciaria del sistema financiero mexicano. Su creación requerirá la aprobación de los congresos locales, en los casos que la legislación estatal lo determine.

El Comité Técnico será el órgano de gobierno del Fondo y estará integrado por:

- 2 representantes del Gobierno Federal;
- 2 representantes del Gobierno de la Ciudad de México;
- 2 representantes del Gobierno del Estado de México;
- 1 representante del Gobierno del Estado de Hidalgo;
- 1 representante del Gobierno del Estado de Morelos;
- 1 representante de los municipios metropolitanos de cada entidad federativa, con voz, pero sin voto; y
- 1 representante de las alcaldías de la Ciudad de México, con voz, pero sin voto.

Los representantes municipales serán electos anualmente por los ayuntamientos de cada entidad, conforme al reglamento interno del Comité Técnico.

El Fondo romperá con el paradigma de la dependencia financiera exclusiva del gobierno federal, promoviendo la cofinanciación corresponsable entre los tres órdenes de gobierno. Se prevé que los recursos provengan de:

- Aportaciones estatales, definidas en los presupuestos de egresos de las entidades federativas.
- Aportaciones municipales o delegacionales, canalizadas mediante convenios de colaboración hacendaria con sus respectivos gobiernos estatales.
- Aportaciones federales, determinadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación o a través de programas de la SEDATU.

Los convenios establecerán la proporción de recursos transferidos al Fondo, que no podrá ser menor al 25% de la recaudación obtenida por los instrumentos metropolitanos previstos en el POZMVM, como el pago por incorporación de suelo periférico, el impuesto al desperdicio urbano o la venta de derechos de edificabilidad.

Los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente al financiamiento de acciones y proyectos de interés metropolitano: infraestructura hidráulica, movilidad sustentable, gestión de residuos, vivienda social, proyectos ambientales estratégicos y proyectos relacionados con la recuperación, reconstrucción y resiliencia territorial. El Comité Técnico podrá autorizar la ejecución plurianual de proyectos y la constitución de empresas o agencias intermunicipales para la prestación de servicios públicos comunes.

El Comité Técnico del Fondo publicará informes semestrales sobre ingresos, egresos y proyectos financiados, los cuales serán de acceso público a través de los portales oficiales de los gobiernos participantes. La Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización locales podrán realizar auditorías periódicas al Fondo, garantizando el correcto ejercicio y destino de los recursos.

El Fondo Metropolitano del Valle de México será el principal instrumento financiero del modelo de gobernanza metropolitana, dotando de sostenibilidad y certidumbre a la ejecución de proyectos prioritarios del POZMVM. Permitirá pasar de una coordinación formal a una acción metropolitana efectiva, basada en cofinanciamiento, corresponsabilidad y control público, fortaleciendo la capacidad institucional para atender los desafíos de infraestructura, servicios y equidad territorial de la ZMVM.

Convenios de colaboración administrativa

Los convenios de colaboración administrativa constituyen un instrumento estratégico para fortalecer la gobernanza metropolitana en la ZMVM, asimismo su objetivo no es únicamente transferir funciones entre niveles de gobierno, sino crear condiciones operativas, fiscales y administrativas que permitan una gestión más eficiente, homogénea y articulada del territorio, atendiendo las profundas asimetrías de capacidad institucional que existen entre los municipios de la metrópoli.

Este instrumento se sustenta plenamente en el marco constitucional y legal vigente, particularmente en lo dispuesto en los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 13 de la LGAHOTDU y en las constituciones políticas estatales, que reconocen la concurrencia en materia de asentamientos humanos y facultan a los municipios para celebrar convenios de colaboración con las entidades federativas para la asunción de funciones o servicios municipales.

A partir de este fundamento, en el Estado de México, Hidalgo y Morelos se han construido diversos marcos normativos para regular la transferencia de funciones, los cuales permiten que los gobiernos estatales asuman atribuciones cuando los municipios carecen de la capacidad operativa, técnica o financiera para hacerlo.

El ejemplo más valioso proviene de la experiencia mexiquense: en la cual, más de cien municipios han transferido funciones hacendarias, particularmente la administración del impuesto predial y el catastro, mediante convenios regulados por el Código Financiero. Esta situación demuestra que la colaboración administrativa no implica pérdida de autonomía municipal, sino su fortalecimiento, pues al incrementar los ingresos propios y modernizar la gestión catastral, los municipios pueden ejercer sus atribuciones con mayor eficacia.

En este sentido, la propuesta del POZMVM plantea un uso más amplio y estratégico de los convenios, permitiendo la delegación de funciones relacionadas con la recaudación de impuestos y derechos vinculados con el desarrollo urbano, así como la gestión de autorizaciones urbanísticas que requieren capacidades técnicas especializadas. Entre las materias propuestas se incluyen:

- Impuesto predial;
- Impuesto sobre traslado de dominio;
- Contribuciones de mejoras;
- Gravamen al desperdicio urbano;
- Derechos por incremento de edificabilidad o valorización de la propiedad;
- Pago por incorporación de suelo periférico;

- Contribuciones por cambio de uso de suelo;
- Autorizaciones de acciones urbanísticas (fusión, subdivisión, fraccionamiento, conjuntos urbanos y licencias de construcción).

En particular, los convenios de colaboración administrativa adquieren una relevancia central en materia de impuesto predial, ya que este constituye la fuente de ingresos propios más estable y con mayor potencial de crecimiento para los municipios. De esta forma, los convenios permiten que los gobiernos estatales asuman de manera temporal o permanente todas las fases del ciclo fiscal, desde la determinación del impuesto, emisión de valores, inspección, fiscalización, verificación y su procedimiento administrativo de ejecución, sin incidencia en la autonomía municipal, pues los recursos recaudados se transfieren íntegramente a los ayuntamientos descontando únicamente los costos operativos.

Este esquema no solo mejora la eficiencia recaudatoria, sino que crea condiciones para que los municipios fortalezcan su administración hacendaria mediante programas de capacitación, desarrollo institucional y profesionalización catastral. Asimismo, al posibilitar la modernización de los padrones y registros mediante valuación masiva, actualización cartográfica y el uso de tecnologías como drones, los convenios facilitan una transición ordenada hacia sistemas catastrales más precisos y alineados a los valores del mercado inmobiliario, lo cual incrementa progresivamente la recaudación sin necesidad de elevar tasas impositivas.

En una etapa posterior, las entidades federativas y los municipios podrán acordar adecuaciones legislativas para actualizar la base gravable, incrementando la proporción del valor del suelo y reduciendo la de las construcciones y replantear la política tarifaria hacia un esquema más homogéneo y cercano al 1% del valor comercial. De ahí que los convenios de colaboración no solo faciliten el cumplimiento de funciones locales, sino que también permitan alinear las decisiones municipales al interés metropolitano, garantizando que las autorizaciones y recaudaciones se basen en criterios técnicos comunes, consistentes con el POZMVM y con los ordenamientos locales vigentes.

En ese sentido, los convenios deberán contener, al menos, los siguientes elementos esenciales:

- El fundamento jurídico que sustente su celebración;
- La legitimación de las partes y la determinación explícita de las funciones transferidas;
- Las obligaciones y compromisos de cada nivel de gobierno;
- Los criterios, plazos y mecanismos para la distribución de los recursos recaudados;
- Los mecanismos de información y supervisión conjunta;
- Los procedimientos de resolución de controversias;
- La vigencia del acuerdo y las condiciones para su terminación anticipada.

Además, se propone incorporar una cláusula de continuidad administrativa, para que los convenios sigan vigentes cuando cambien las administraciones municipales, salvo manifestación en contrario del nuevo ayuntamiento y su cabildo. Esto, a fin de evitar ciclos de discontinuidad operativa que hoy en día constituyen uno de los principales factores que afectan la recaudación, la gestión administrativa y la aplicación de políticas metropolitanas.

Adicionalmente, se recomienda que los congresos locales establezcan incentivos legislativos y fiscales para fomentar su uso a los municipios. Entre estos destacan: la distribución diferenciada de participaciones federales y estatales con base en el desempeño recaudatorio derivado de funciones transferidas; la integración de la celebración de convenios como criterio de elegibilidad para acceder a recursos del Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM).

Cabe mencionar que la propuesta integra también la figura extraordinaria (prevista en las constituciones de Hidalgo y Morelos) que permite a las entidades asumir funciones municipales aun sin convenio formal,

siempre que se acredite incapacidad técnica o administrativa del municipio y medie autorización de las legislaturas locales. Esta herramienta permite evitar el vaciamiento de funciones esenciales y garantiza la continuidad de servicios cuando existan crisis operativas.

En suma, los convenios de colaboración administrativa, correctamente diseñados, representan un instrumento de gobernanza metropolitana de alto impacto, permitiendo articular capacidades estatales y municipales para avanzar hacia un sistema fiscal y administrativo moderno, coherente con los desafíos de la metrópoli, con un enfoque de corresponsabilidad, continuidad institucional y fortalecimiento integral del territorio.

Financiamiento de obras, acciones y programas de interés metropolitano

Aunado a lo anterior, como parte de la propuesta de convenios de colaboración administrativa, se propone que los municipios aporten recursos al Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM) tanto de forma directa como indirecta, particularmente a partir de los ingresos generados mediante estos instrumentos y de la recaudación del impuesto predial.

Esto permitirá que los gobiernos estatales apoyen en la recaudación, administración o ejecución fiscal de contribuciones municipales vigentes, así como de nuevos instrumentos planteados en el POZMVM, tales como el impuesto al desperdicio urbano, la gestión de la valorización por incremento de edificabilidad, la incorporación de suelo periférico y los pagos por cambio de uso del suelo.

Además, la aportación de una fracción de estos ingresos al FMVM permitirá financiar obras, programas y acciones de interés metropolitano sin comprometer la autonomía financiera municipal, ya que las entidades federativas solo retendrían los gastos operativos derivados de las funciones asumidas y los municipios seguirían recibiendo la mayor parte de la recaudación generada.

Planeación, ejecución y rendición de cuentas

Planeación

La planeación metropolitana debe estar estructurada en torno a instrumentos jurídico-normativos plenamente vigentes y con efectos vinculantes, fundamento que resulta esencial, pues asegura que el POZMVM no forme parte únicamente de un marco programático, sino que sea instrumento cuya validez jurídica deriva de su aprobación por el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y del cumplimiento de las formalidades establecidas en la LGAHOTDU y en las legislaciones estatales aplicables

Homologación normativa y jurídica

Bajo este contexto, la homologación normativa es una condición indispensable para evitar incentivos a la expansión desordenada, la competencia regulatoria y las distorsiones que generan irregularidad urbana. Para ello, se identifican diversos ámbitos estratégicos que deben armonizarse en toda la metrópoli:

- a) . Reglas generales para la urbanización
 - a. Tipología de conjuntos urbanos y fraccionamientos;
 - b. Lote mínimo y máximo, y superficie mínima y máxima privativa de vivienda;
 - c. Dimensiones y jerarquización de vialidades;
 - d. Áreas de cesión para fines públicos;
 - e. Requisitos de factibilidades de servicios públicos;
 - f. Criterios mínimos de infraestructura y equipamiento urbano.
- b) Dictámenes de impacto
 - a. Criterios uniformes para determinar las obras o proyectos que requieren dictamen;
 - b. Unificación de las materias de evaluación: urbana, ambiental, protección civil, vialidad y agua potable–alcantarillado–saneamiento;
 - c. Lineamientos comunes para medidas de integración y mitigación;

d. Definición de plazos de vigencia y actualización de dictámenes.

c) Integración tarifaria

- a. Parámetros para la determinación del impuesto predial, derechos por suministro de agua potable y alcantarillado, y derechos por autorizaciones de acciones urbanísticas.
1. Criterios de integración tarifaria en los sistemas de transporte público metropolitano, con base en principios de accesibilidad y equidad territorial.

Esta unificación técnica y normativa constituye la base para coordinar políticas y procesos administrativos en un territorio funcionalmente continuo.

Instrumentos de planeación

El dictamen de congruencia es uno de los mecanismos centrales de la planeación metropolitana, pues su función reside en asegurar la correspondencia entre los programas municipales o de alcaldías, los programas estatales, el POZMVM y los instrumentos de ordenamiento ecológico. En línea con lo anterior, el Programa propone fortalecer este dictamen ampliando su contenido, estandarizando criterios y otorgándole carácter vinculante a fin de verificar que normas, programas y actos de autoridad se ajusten al marco metropolitano.

En ese sentido, los gobiernos de las entidades federativas deberán asegurar que los instrumentos de planeación del orden municipal o de las alcaldías observen, al menos, los siguientes elementos:

- Cumplimiento con el contenido mínimo legal y el procedimiento formal de formulación, consulta, aprobación, publicación y registro;
- Congruencia de la zonificación con las políticas territoriales y unidades de gestión de los programas de ordenamiento ecológico aplicables;
- Congruencia de la clasificación del suelo con las determinaciones y objetivos del POZMVM;
- Alineación con los objetivos, estrategias, políticas y temporalidades del Programa Metropolitano;
- Incorporación de los proyectos prioritarios metropolitanos y la reglamentación necesaria para su instrumentación.

Adicionalmente, se prevé la emisión de dictámenes de congruencia por parte de las autoridades estatales respecto de las autorizaciones de acciones urbanísticas (fusión, subdivisión, fraccionamiento, conjuntos urbanos, licencias de construcción, entre otras) otorgadas por los municipios o alcaldías, con el fin de garantizar su apego al POZMVM y a los programas locales de desarrollo urbano. De este modo, la planeación opera mediante una cadena de coherencia normativa, en la que cada instrumento y cada autorización debe alinearse a este instrumento antes de ser aprobado o ejecutado.

Instancias responsables de conducir la planeación

El POZMVM organiza la planeación en torno a instancias permanentes encargadas de su formulación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de la política metropolitana, bajo esquemas de mejora continua y gestión por resultados. De acuerdo con ello, el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) es la instancia central responsable de coordinar la formulación, consulta, aprobación, cumplimiento y evaluación del Programa, convocando a los gobiernos federal, estatales y municipales para garantizar su aplicación.

Asimismo, el Convenio Marco de Coordinación, que se propone ampliar, debe convertirse en el instrumento base de gobernanza de la planeación, encargado de diseñar, consensuar y dar seguimiento a políticas integradas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda, movilidad, agua, medio ambiente y otros temas metropolitanos.

A estas instancias se suman las Comisiones Sectoriales, plataformas técnicas en materias como agua, movilidad, medio ambiente, riesgo o seguridad, que permiten operar la planeación desde un enfoque especializado. Estas comisiones replican experiencias exitosas como la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), demostrando la importancia de la coordinación sectorial y técnica en la gestión metropolitana.

En el Programa se incorpora además la figura del Parlamento Metropolitano, como espacio legislativo interinstitucional destinado a armonizar marcos normativos y procedimientos relacionados con desarrollo urbano, gestión del suelo, movilidad, servicios públicos y ordenamiento ecológico, desempeñando además la función de impulsar acuerdos que permitan homologar criterios, procedimientos administrativos e instrumentos de planeación en las cuatro entidades federativas.

De este modo, se establece que muchos de sus instrumentos pueden implementarse sin esperar reformas legislativas, ya que las autoridades cuentan con atribuciones vigentes suficientes para alinear sus actuaciones mediante convenios y acuerdos de coordinación, fomentando que la planeación metropolitana sea inmediata, dinámica y progresiva, basada en capacidades ya existentes y sostenida por mecanismos de colaboración intergubernamental, aun cuando las reformas normativas estructurales requieran más tiempo y recursos para concretarse.

Ejecución

La ejecución del POZMVM constituye el conjunto de mecanismos, procedimientos y obligaciones operativas mediante los cuales se vean materializadas las estrategias, políticas y proyectos definidos en la fase propositiva del Programa. A diferencia de la planeación, que organiza y alinea los marcos normativos y técnicos, la ejecución se refiere a la implementación concreta, supervisada y obligatoria de acciones públicas en el territorio metropolitano.

Así pues, esta fase se sostiene en dos pilares fundamentales:

- 1) el carácter vinculante del POZMVM una vez sancionado; y
- 2) la coordinación intergubernamental para operar proyectos, obras, acciones y servicios públicos en toda la ZMVM.

La sanción jurídica

El proceso de ejecución de las acciones definidas en el POZMVM inicia con la plena validez jurídica del instrumento, adquirida tras su aprobación por el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el cumplimiento de las formalidades establecidas en la LGAHOTDU y las legislaciones estatales aplicables. Una vez sancionado, el Programa se convierte en un instrumento obligatorio para todas las autoridades que ejercen competencias en materias metropolitanas. Ello implica que la ejecución:

- No depende de la voluntad política de cada gobierno;
- No es optativa ni discrecional; y
- Debe alinearse estrictamente al Programa en las decisiones que incidan en el territorio.

Este carácter vinculante distingue al POZMVM de un instrumento meramente orientador y lo convierte en una herramienta operativa.

Ejecución de obras, inversiones, servicios y programas

En el Programa se establece que todas las acciones e inversiones, así como la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y cualquier función pública con impacto territorial, deban ser congruentes con lo que plantea, lo que significa que:

- Los proyectos de infraestructura y las intervenciones urbanas deben alinearse a las estrategias, prioridades y temporalidades del Programa.

- Las obras de movilidad, agua, ambiente, vivienda, equipamiento y servicios públicos obligatoriamente deben alinearse al instrumento
- Las inversiones federales, estatales y municipales deben justificarse con base en las líneas estratégicas del Programa.

La ejecución es, por tanto, un proceso reglado en el que las autoridades están obligadas a adaptar sus decisiones operativas al marco metropolitano.

Alineación del presupuesto y los programas operativos

Un elemento esencial de la ejecución es la obligación de ajustar los presupuestos anuales y los programas operativos a las prioridades, políticas y proyectos definidos en el POZMVM, lo que lo define como un documento rector del gasto público metropolitano, evitando la dispersión presupuestal y asegurando que los recursos se destinen a los objetivos estratégicos. En consecuencia, los recursos solo pueden emplearse si guardan congruencia con el Programa.

Coordinación intergubernamental para la ejecución de acciones y proyectos

La ejecución del POZMVM se articula mediante una estructura operativa metropolitana integrada por diversos mecanismos de coordinación:

- En primer lugar, el CDMVM, figura responsable de promover, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones, proyectos, obras y servicios públicos contemplados en el Programa.
- Como se mencionó con anterioridad, el Convenio Marco de Coordinación es el instrumento base de gobernanza para diseñar, consensuar y dar seguimiento a políticas integradas en materia de uso de suelo, vivienda, movilidad, agua, medio ambiente y otros temas metropolitanos.
- Las Comisiones Sectoriales también funcionan como plataformas técnicas por cada materia específica que traten facilitando la operación coordinada y replicando experiencias exitosas.

Estos mecanismos aseguran que la ejecución no quede fragmentada entre entidades, sino que se despliegue mediante plataformas comunes de operación, fortaleciendo la capacidad de implementación en todo el territorio metropolitano.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas en el Programa se constituye como un mecanismo transversal que articula instrumentos jurídico-normativos, administrativos, de seguimiento, vigilancia y gobernanza, con el fin de asegurar que las autoridades de los tres órdenes de gobierno cumplan de manera verificable, transparente y obligatoria con los objetivos, estrategias, políticas y temporalidades que establece

Instancias permanentes de seguimiento y supervisión

La rendición de cuentas se sostiene en una estructura institucional encargada del seguimiento, revisión y evaluación del cumplimiento del POZMVM:

- El Consejo Metropolitano de Ordenamiento Territorial no sólo aprueba el Programa, sino que también coordina su cumplimiento, ejecución, seguimiento y evaluación, generando un marco institucional para monitorear avances y acciones;
- Las Comisiones Sectoriales también operan como instancias técnicas de coordinación y supervisión en temas específicos (movilidad, agua, medio ambiente, riesgo, seguridad), consolidando mecanismos de monitoreo continuo.
- Observatorio Metropolitano, que puede fungir como una instancia complementaria de seguimiento y evaluación, encargada de generar, sistematizar y analizar información estratégica sobre el cumplimiento del Programa. El objetivo es centralizar y facilitar el acceso a la información del desarrollo e implementación del instrumento.

Instrumentos de vigilancia y control del territorio

El POZMVM contempla instrumentos específicos de vigilancia y control territorial (véase el apartado 10.5), cuya lógica forma parte integral de la rendición de cuentas. Estos mecanismos:

- Refuerzan la capacidad de la federación para verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas del Programa y de los planes municipales;
- Permiten combatir el crecimiento irregular y desordenado, mediante dispositivos explícitos de vigilancia del uso del suelo;
- Garantizan un seguimiento continuo del comportamiento urbano y de las decisiones gubernamentales que inciden en el ordenamiento territorial permitiendo medir el desempeño de las acciones públicas, identificar desviaciones y ajustar la intervención institucional con base en evidencia.

Estos instrumentos funcionan como un complemento al dictamen de congruencia y a las instancias de gobernanza, constituyendo la base del control administrativo-metropolitano previsto por el Programa.

Corresponsabilidad y coordinación como principios de transparencia

La rendición de cuentas también requiere la coordinación corresponsable entre los tres órdenes de gobierno, lo que implica que éstos deban:

- Participar en la formulación, aprobación, implementación y evaluación del POZMVM;
- Reportar avances y acciones dentro de instancias de coordinación;
- Alinear políticas sectoriales, marcos normativos, inversiones y autorizaciones con el Programa; y
- Celebrar convenios y acuerdos para garantizar una implementación transparente y verificable, aun sin reformas legislativas adicionales.

Estas acciones fomentan la corresponsabilidad y buscan asegurar que todas las autoridades informen, justifiquen y acrediten su actuación frente a un marco común de planeación, reduciendo la discrecionalidad y fortaleciendo mecanismos de supervisión entre pares institucionales.

Conclusión

En conclusión, conforme al análisis realizado en este apartado, es evidente que la implementación del POZMVM demanda consolidar instancias de gobernanza metropolitana que permitan solventar la fragmentación institucional y la limitada articulación entre los tres órdenes de gobierno, pues aunque existe un marco jurídico robusto, incluyendo instrumentos como la LGAHOTDU, la LGEEPA, la Ley General de Movilidad y las leyes estatales de planeación y desarrollo urbano, aún persisten sesgos, falta de claridad en las atribuciones y capacidades institucionales desiguales, en especial a nivel municipal, que dificultan la gestión coordinada del territorio metropolitano

Dentro de este marco, fortalecer a cada una de las instancias, dependencias y actores que forman parte del modelo de gobernanza resulta indispensable para garantizar la coherencia entre instrumentos de planeación, armonizar la normatividad y mejorar la capacidad técnica, administrativa y financiera de las instituciones públicas. Esto implica avanzar hacia mecanismos de cooperación intergubernamental, que posean mayor estabilidad y donde el CDMVM y otras comisiones técnicas funcionen como espacios efectivos de articulación y toma de decisiones.

Asimismo, experiencias recientes demuestran que la actualización heterogénea de los programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial constituye una barrera para la congruencia técnica del POZMVM, por lo que la gobernanza debe promover procesos de homologación y de fortalecimiento institucional de manera constante. De igual forma que destaca la necesidad de impulsar la participación ciudadana en todas las etapas del Programa, desde su diagnóstico, hasta su implementación y seguimiento, reconociéndola como un componente esencial de la gobernanza moderna que no sólo

aumenta la legitimidad de las decisiones, sino que también mejora la calidad de las políticas al incorporar el conocimiento local, promover la corresponsabilidad y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, al tratarse de una metrópoli tan compleja como la ZMVM, la inclusión de actores sociales es clave para construir acuerdos duraderos y para orientar el desarrollo territorial hacia modelos más equitativos, sostenibles y resilientes. Sumado a esto, consolidar las instancias de gobernanza y asegurar la participación ciudadana permitirá que el POZMVM se convierta en un instrumento operativo, coherente y socialmente respaldado, capaz de enfrentar los desafíos actuales de la metrópoli y de promover un modelo de gestión territorial más integrado, eficiente y democrático.

VERSIÓN CONSULTA PÚBLICA

Referencias

Azuela de la Cueva, Antonio (2019). El espacio edificable y el alcance de la propiedad. En A. Azuela de la Cueva, L. González Malagón y C. E. Saavedra Herrera (Eds.). *Ciudad de México: Inercias urbanísticas y proceso constitucional* (Primera edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 161–186.

Borrero Ochoa, Óscar Armando y Rojas Ruiz, Julieth Katterine. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidades*, Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/contribucion-mejoras-america-latina-full_0.pdf

Borrero Ochoa, Óscar Armando (2013). *Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/borrero-wp14ob1sp-full_0.pdf

Código Financiero del Estado de México y Municipios (1999), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Gobierno del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2025).

Código Fiscal de la Ciudad de México (2009), Gaceta Oficial de la Ciudad de México https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_6.2.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025)

Comisión Ambiental de la Megalópolis (2024), Comisión Ambiental de la Megalópolis, diez años de trabajo. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/944433/2024_09_18_Informe_10_anios_CAMe_v2.1.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México (2017), Gaceta Oficial de la Ciudad de México https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_14.2.2.pdf (fecha de consulta: 15 de agosto de 2025)

Fernandes, Edesio (2013). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf

Fernandes, Edesio (2010). *El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico*. San Pablo, Ministerio de las Ciudades. Recuperado de: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch4.pdf

Instituto de Estudios del Ministerio Público (2012), *Contribución de valorización*, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Resumen-Contribucion-de-valorizacion.pdf>

Iracheta, Alfonso (2024). "Suelo para las y los pobres, Retos y propuestas para políticas de suelo urbano en México", En *El pulso y el impulso del desarrollo urbano en México*. SEDATU, CONARED. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/903936/CONARED_LIBRO_EL_PULSO.pdf

Kunz Bolaños, Ignacio Carlos; González Herrera, Gerardo (2019), ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. LXIV, núm. 235, Enero-Abril, 2019, pp. 463-494 UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100463

Ley 388 de 1997 (1997), Departamento administrativo de la función pública, Congreso de Colombia, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley 1551 de 2007 (1997), Departamento administrativo de la función pública, Congreso de Colombia, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2025).

Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (2007), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos.%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

Ley de Hacienda para el Estado de Hidalgo (2003), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Hacienda%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo (2011), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Hacienda%20para%20los%20Municipios%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025),

Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León (1974), Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20HACIENDA%20PARA%20LOS%20MUNICIPIOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-01-25 (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

Ley de Ingresos para el Municipio de León, Guanajuato para el ejercicio fiscal 2025 (2024). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, <https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/archivos/e37d015e5d80348a275284efacdb6db5.pdf> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco para el ejercicio fiscal 2025 (2024). Periódico Oficial del Estado de Jalisco, Recuperada de: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2025/01/Leyes_de_Ingresos_Zapopan_2025_Periodico_Oficial_Jalisco.pdf (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2025).

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (2009), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORDENAEM.pdf> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2025).

Ley de Vivienda para la Ciudad de México (2017), Gaceta Oficial de la Ciudad de México, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/LEY_DE_VIVIENDA_PARA_LA_CDMX_4.3.pdf (fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, (2006), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LGHEM.pdf> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos (1984), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LGHMPALEM.pdf> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México (2018), Gaceta Oficial de la Ciudad de México, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DEL_CONGRESO_DE_LA_CDMX_7.3.pdf (fecha de consulta: 21 de agosto de 2025).

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos (2003), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LCONGRESOEM.pdf> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2025).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (2009), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Congreso%20Libre%20y%20soberano%20de%20Hidalgo.pdf (fecha de consulta: 19 de agosto de 2025).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México,

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig021.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2025).

Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (2001), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2025).

Maldonado Copello, María Mercedes y Hurtado Tarazona Adriana (2013). *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/maldonado-wp14mm1sp-full_0.pdf

National Conference of State Legislatures (2025) <https://www.ncsl.org/about-us> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2025).

ParlAmericas (2025) <https://parlamericas.org/mision-vision-y-valores/?lang=es> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2025).

Pérez Torres, Daniel Enrique. (2013). *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. Universidad Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos. México.

Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Vallejo, Azcapotzalco (2021). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/605/e4b/715/605e4b715765f135152794.pdf> (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2025).

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rql/vig/rqlvig111.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2025).

Reglamento del Congreso de la Ciudad de México (2017). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Recuperado de: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/reglamentos/RGTO CONGRESO CDMX 3.3.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/reglamentos/RGTO_CONGRESO_CDMX_3.3.pdf) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2025).

Reglamento de Urbanización de Zapopan, Jalisco (2023). Publicada en la Gaceta Municipal Vol. XXX No. 113, Recuperado de: [https://servicios.zapopan.gob.mx:8000/wwwportal/publicfiles/descargasEnlaces/05-2023/Reglamento%20de%20Urbanizaci%C3%B3n%20del%20Municipio%20de%20Zapopan%2C%20Jalisco%20\(4\).pdf](https://servicios.zapopan.gob.mx:8000/wwwportal/publicfiles/descargasEnlaces/05-2023/Reglamento%20de%20Urbanizaci%C3%B3n%20del%20Municipio%20de%20Zapopan%2C%20Jalisco%20(4).pdf) (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2025).

Reglamento Interno RELECC (2025). Red de Legisladores Estatales para el Cambio Climático. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1gT_MV3ThhT7nMFwaZ3RMypIPT4BmYmgCO/view

Rosiles, Javier. (2020). Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México. En *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 6, Núm. 1, Diciembre 2019-Junio. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Recuperado de <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/57805/68284>

SEDATU, INSUS, GIZ (2024), Módulo 3. *Instrumentos de financiamiento y fomento a la vivienda*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de: <https://www.adaptationcommunity.net/wp-content/uploads/2024/08/modulo-03-CFUS-CitiesAdapt-MX.pdf>

Tesis: IV.1o.A. J/8 (2006). Predial. El artículo 21 bis-8 de la ley de hacienda para los municipios del estado de nuevo león, al establecer como base para el cálculo del impuesto relativo una tasa adicional a los predios baldíos, viola el principio de equidad tributaria. En *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176201> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).



Tesis: XVI.1º.A.208 A (10ª) (2021). Impuesto predial. El artículo 5 de la ley de ingresos para el municipio de león, Guanajuato, para el ejercicio fiscal del año 2020, al establecer una tasa diferenciada para el pago de esa contribución respecto de los inmuebles con o sin edificaciones, que no supera la segunda etapa del test de proporcionalidad, viola el principio de equidad tributaria. En Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022995> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

VERSIÓN CONSULTA PÚBLICA

Índices

Cuadros

Cuadro 1. Resumen de instrumentos municipales o delegacionales de planeación en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y/o ecológico con una antigüedad igual o menor a 10 años en la ZMVM	10
Cuadro 2. Instancias municipales o delegacionales que desempeñaron funciones en materia de coordinación metropolitana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial al cierre de 2022 en la ZMVM, así como las acciones formativas que implementaron	16
Cuadro 3. Dependencia y proporción de ingresos propios a nivel estatal	22
Cuadro 4. Dependencia promedio municipal por entidad en los municipios de la ZMVM	23
Cuadro 5. Recaudación por predial mayor al 10% sobre ingresos locales a nivel municipal	23
Cuadro 6. Municipios con mayor recaudación per cápita	24
Cuadro 7. Análisis de cobertura de servicios ambientales en la ZMVM	39
Cuadro 8. Resumen de indicadores relativos a capacitación y profesionalización de la fuerza de trabajo	42

Ilustraciones

Ilustración 1. Estructura organizacional de los tres órdenes de gobierno con incidencia en la ZMVM	7
--	---

Escanea el código QR para consultar
el micrositio del POZMVM y acceder a
información adicional



pozmvvm.sedatu.gob.mx/

*Nota: El presente documento forma parte de un trabajo
en construcción, por lo que su contenido se encuentra suje-
to a revisión, ajustes y modificaciones derivadas del proce-
so de Consulta Pública.*