



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
GESTIÓN URBANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GESTIÓN METROPOLITANA Y MOVILIDAD EN EL VALLE DE MÉXICO: HACIA UNA
TRANSFORMACIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

GABRIEL ADÁN GUZMÁN SANLUIS

TUTOR PRINCIPAL:

DR. DANIEL ENRIQUE PÉREZ TORRES
FACULTAD DE ARQUITECTURA

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

MTRO. BERNARDO BARANDA SEPÚLVEDA / FA, UNAM

DR. MANUEL SUÁREZ LASTRA / IG, UNAM

MTRO. SALVADOR HERRERA MONTES / FA, UNAM

DRA. ERICKA JUDITH ARIAS GUZMÁN / FES Acatlán

Ciudad de México, junio de 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Agradezco demasiado a mi familia: Amalia, Javier, Eduardo y Javier Allan, quienes siempre depositaron toda su confianza en mí. Me siento tan feliz de poder compartir esta nueva alegría con ustedes.

A mi asesor, el Dr. Daniel Enrique Pérez Torres, por sus comentarios y apoyo a este humilde trabajo.

A mis compañeros de maestría: Alejandra, Alfredo, Andrea, Fernanda (mi colega al doble, quien quiero mucho), Isabel, Iván, Jerónimo, Jordan, José Antonio, Marco, Rocío, Santiago (mi buen amigo), Stefanie, Thiany y Manuel, pues sinceramente de cada quien me llevo cosas importantes, fue emocionante compartir clases con personas con visiones profesionales y de vida tan distintas ya que, como grupo, nunca faltó el apoyo mutuo y sincero. Algo tan necesario en clases pandémicas.

A Olga, quien me acompañó durante este proceso desde el primer día y nunca permitió dejarme caer en los momentos más críticos y por eso y mucho más, le agradezco.

Y a Elizabeth Martínez Villa y Carlos Ramírez López, quienes me dieron la oportunidad de continuar trabajando mientras terminaba mis estudios, así como por su paciencia. Eso marcó la diferencia completamente.

Este humilde trabajo está dedicado, principalmente, a todas las personas de los municipios del Estado de México aledaños a la Ciudad de México que sufren el éxodo y riesgos diarios por perseguir un sueño legítimo, porque somos y merecemos ciudad sin sentirnos extranjeros en nuestra propia tierra.

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I. Definiciones fundamentales de movilidad, metrópoli y zonas metropolitanas y diagnóstico institucional, normativo y de gestión en el Valle de México. | 3 |
| 1.1. Discusión teórica sobre la movilidad y gobernanza metropolitana: | 3 |
| 1.1.1 Corrientes y enfoques de la movilidad y transporte urbano | 3 |
| 1.1.2 Nociones fundamentales respecto del fenómeno metropolitano | 5 |
| 1.1.3 Gobernanza metropolitana..... | 7 |
| 1.2 Problemática de la Movilidad en la ZMVM..... | 10 |
| 1.3. Análisis organizacional y normativo de la movilidad en la ZMVM | 19 |
| 1.2.1 Secretarías de Movilidad de ambas entidades federativas y sus Organismos Públicos Descentralizados de Movilidad. | 19 |
| 1.2.2 Empresas Privadas..... | 23 |
| 1.2.3 Sistemas de Transporte regidos por Unidades Administrativas..... | 24 |
| 1.2.4 Normatividad aplicable, comisiones y fondos creados para coordinar la gestión metropolitana..... | 26 |
| 1.4 Consideraciones finales | 36 |
| Capítulo II. Observación de avances y situación actual. Experiencia urbana metropolitana, programas de gobierno y gobernanza metropolitana. | 37 |
| 2.1 Análisis de Movilidad Metropolitana..... | 38 |
| 2.1.1 Análisis de datos de la Encuesta Origen Destino y determinación de perfil..... | 39 |
| 2.1.2 Entrevista..... | 42 |
| 2.2 Análisis de programas gubernamentales bajo el esquema de Gestión para Resultados. | 46 |
| 2.2.1 Federal | 47 |
| 2.2.2 Estado de México | 53 |
| 2.2.3 Ciudad de México | 57 |
| 2.3 Fenómeno metropolitano y gobernanza | 63 |
| 2.3.1 Federalismo y gobernanza..... | 64 |
| 2.3.2 Casos de coordinación metropolitana en México. | 69 |
| 2.4 Consideraciones finales | 72 |
| Capítulo III. Elementos para articular y consolidar una gobernanza a nivel metropolitano. | 74 |
| 3.1 Ciclo de Políticas Públicas | 75 |
| 3.1.1 Entrada en la agenda gubernamental. | 77 |
| 3.1.2 Diseño de la Política Pública..... | 80 |
| 3.1.3 Implementación..... | 81 |

| | |
|--|----|
| 3.1.4 Evaluación de la Política Pública | 83 |
| 3.2 Esquema general de organización para la coordinación metropolitana | 83 |
| 3.2.1 Participación de la sociedad | 84 |
| 3.2.2. Normatividad para modificarse/crearse | 85 |
| 3.2.3. Políticas, herramientas e Instrumentos | 91 |
| 3.2.4 Instituciones..... | 91 |
| 3.3 Consideraciones finales | 94 |
| Conclusiones..... | 96 |
| Bibliografía | 99 |

Introducción

“Nezayork”, Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapán, Satélite, Aragón, Ciudad Azteca, Chalco, Chimalhuacán estaban presentes en la vida cotidiana de la ciudad para todo lo bueno y lo malo.

Armando Ramírez, Metronautas, p. 44.

Es relativamente común encontrar en investigaciones o artículos científicos relacionados a la movilidad en el Valle México dos aspectos principales: uno haciendo referencia a los estudios dentro de la Ciudad de México y no en el Estado de México, y el otro, haciendo referencia al metro como su principal articulador de movilidad (Téllez Ballesteros, 2018 y Castillo Chávez, 2021).

Ambos aspectos son incompletos, limitados y están ligados entre sí. Es decir, entre la Ciudad de México y el Estado de México existe una relación muy fuerte sobre las personas que se trasladan desde una entidad a otra, principalmente marcada por los millones de personas provenientes del Estado de México que, en búsqueda de una oportunidad para trabajar o para estudiar, viajan diariamente a la Ciudad de México. Siendo la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) un conglomerado con una población de 22 millones de personas, el metro de la Ciudad de México, con la masividad con la que a simple vista puede observarse (traducido a 4 millones de usuarios diarios), no puede ser el principal articulador de la movilidad, ni a escala de la Ciudad de México, ni mucho menos a escala metropolitana.

Por esta razón, es importante una noción de ciudad que no se limite únicamente a la Ciudad de México, pues la ZMVM con sus 22 millones de habitantes, donde la Ciudad de México cuenta con 9 millones (no siendo ni la mitad) y el resto, unos 13 millones de habitantes que se encuentran distribuidos en los 59 municipios del Estado de México que la conforman, es más relevante que únicamente estudiar un fragmento del fenómeno metropolitano. Seguir manteniendo ese orden de estudiar solo la Ciudad de México en temas de movilidad, es poner una limitante al estudio de las necesidades y problemáticas reales de la movilidad dada la estrecha relación que existe entre ambas entidades.

Por lo tanto, la intención de la presente investigación responde a considerar esta noción de Ciudad a escala metropolitana, donde se identifiquen los límites reales y funcionales para formular un esquema de política pública donde la gestión de la movilidad en el Estado de México y Ciudad de México sea equiparable.

Asimismo, la investigación busca alejarse de las teorías y metodologías unidireccionales, siendo una crítica a las soluciones o propuestas que se encuentran basadas o apoyadas directamente en la ingeniería o la tecnología y su manera de influir o (re)configurar el comportamiento humano en el territorio, ya sea del peatón o del automovilista (como las llamadas “ciudades inteligentes” o el “urbanismo táctico”), es decir, la crítica enfatizará en hacer propuestas dirigidas al modelo

institucional actual, visto desde un diagnóstico no solo normativo y de gestión, sino político.

Por lo anterior, el documento se encuentra dividido en tres partes fundamentales:

El primer apartado se encarga de definir conceptos y realizar una presentación de la problemática, diagnóstico y actores principales. Define brevemente la movilidad, zona metropolitana y gobernanza metropolitana, así como la problemática de movilidad con base en datos de la encuesta origen destino de 2017 del INEGI. Se pueden visualizar diversos mapas y tablas que ilustran tanto la cobertura de servicio como la demanda, ilustrando una disparidad en gestiones entre el Estado de México y la Ciudad de México, esta disparidad no solo se analiza en términos de los datos previamente mencionados, sino en cuando a la estructura del aparato del estado para ofrecer sus servicios (análisis organizacional, normativo e institucional) ubicando las personalidades jurídicas de los diversos sistemas de transporte.

El segundo apartado contrasta datos, experiencias y resultados gubernamentales. Muestra datos relacionados a la movilidad cotidiana como los motivos y duración de los viajes diarios en la ZMVM para, posteriormente, analizar la experiencia urbana a través de entrevistas recuperadas y contrastarlas con los resultados de los programas gubernamentales en materia de movilidad y definir si dichos resultados responden a las necesidades. Este análisis programático-presupuestal se encuentra apoyado por el enfoque de Gestión para Resultados, ya que permite conocer la distribución y ejercicio del presupuesto en 2020 y 2021 en dicha materia. Por último, analiza, a nivel teórico, la importancia del término gobernanza y su relación con el federalismo, así como algunos casos de coordinación metropolitana en México, como el caso de Guadalajara.

El tercer apartado, de carácter propositivo, analiza el concepto de Políticas Públicas para definir un modelo a seguir. Una vez determinado, se diseña y construye a partir de un esquema basado en cuatro aspectos:

- **Participación ciudadana.** Establecimiento de modelos de participación, apoyado en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).
- **Instituciones.** Propuesta del modelo institucional para la coordinación metropolitana.
- **Herramientas e instrumentos.** Instrumentos vigentes alineados al modelo institucional.
- **Normatividad.** Ordenamiento jurídico para modificarse/crearse.

En síntesis, la intención de la presente investigación es ampliar la escala de análisis de la problemática de movilidad que se presenta en la Ciudad de México hasta el nivel metropolitano para plantear propuestas acordes a dicha escala, más allá de soluciones basadas en infraestructura, sino en términos estructurales de gestión que desemboquen en una coordinación entre los diferentes actores responsables de la gestión de movilidad en beneficio de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Capítulo I. Definiciones fundamentales de movilidad, metrópoli y zonas metropolitanas y diagnóstico institucional, normativo y de gestión en el Valle de México.

En el presente capítulo se definen los conceptos de movilidad, zona metropolitana y gobernanza metropolitana, lo anterior con la finalidad de establecer el alcance de dichos conceptos, ya que interactúan dentro de la problemática de la investigación, asimismo, se realizará un diagnóstico normativo, histórico y de gestión del servicio de transporte público y movilidad en el Valle de México. En suma, se compone por los siguientes elementos:

1. Aproximación teórica de los conceptos clave de la investigación: movilidad, zona metropolitana y gobernanza metropolitana. En el primero se aborda la definición de la movilidad hasta llegar a un enfoque crítico, es decir, centrado en andamiajes teórico analítico en vías de entenderla más allá de una intención determinista. Lo anterior, para entender la conformación de una metrópoli. Sobre el segundo concepto, zonas metropolitanas. se realiza un recorrido de la importancia de la definición, así como algunos ejemplos que permitirán conocer diversos trabajos disponibles. Derivado de la revisión de los dos conceptos anteriores, la gobernanza metropolitana, se define para considerarla como una herramienta útil en la atención de necesidades de movilidad en zonas metropolitanas.
2. Problemática en materia de movilidad en el Valle de México. Se muestra la problemática de movilidad en el Valle de México a escala metropolitana retomando las discusiones teóricas preliminarmente desarrolladas.
3. Análisis organizacional y normativo. Se analizan y describen la formación y estructuras orgánicas de las unidades administrativas, instituciones públicas o asociaciones comerciales que se encargan de articular la movilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), con la finalidad de ofrecer un panorama amplio de la diversidad de gestión en la ZMVM. Asimismo, se describen y analizan las diferentes disposiciones normativas, fondos, comisiones y demás figuras que se han conformado o creado para atender la coordinación administrativa.

1.1. Discusión teórica sobre la movilidad y gobernanza metropolitana:

En lo que respecta a la definición teórica, la presente investigación tiene tres conceptos clave: la movilidad, zona metropolitana y la gobernanza metropolitana.

1.1.1 Corrientes y enfoques de la movilidad y transporte urbano

De acuerdo con Connolly y Duhau (2010), la movilidad cuenta con diversas definiciones en función de los tipos, donde se destacan: la movilidad cotidiana de la población, residencial dentro o entre ciudades y la socioeconómica de la población. La movilidad cotidiana de la población consiste en los medios de transporte y de pasajeros, mientras que la movilidad residencial dentro o entre ciudades abarca el análisis de la perspectiva del mercado habitacional y trayectorias de vida. Y la

movilidad socioeconómica se refiere principalmente a dos fenómenos, la movilidad laboral y ascenso o descenso de estrato social.

Si bien, para efectos de la presente investigación, se tomará como base la movilidad cotidiana por contar con características clave al no estar limitada al flujo automotriz o motorizado que muchas veces lejos de operar como un artefacto que facilita la movilidad, amenaza con colapsarla. Debido a su carácter social, este enfoque se centra en el flujo de personas.

Siguiendo esta línea de movilidad, es necesario complementar este concepto con base en la evolución de las interpretaciones analíticas del transporte urbano de personas en las ciudades de América Latina, pues, de acuerdo con Navarro y Rojas (2014), el transporte urbano ha transitado desde una teoría convencional llamada la “teoría de la localización” a la “teoría de sistemas” y finalizando con el “enfoque o interpretación crítica”.

La primera se centra en el análisis de relación territorio-transporte donde este tipo de teorías unidireccionales o bidireccionales cuentan con sus propias limitaciones al llevar a cabo análisis de relación territorio-transporte, la segunda se encuentra apoyada por las ingenierías, este tipo de carácter técnico no considera el carácter multidimensional que representan las ciudades y donde prevalece un argumento tecnológico y técnico que se pone como respuesta principal ante los problemas que existen en las grandes ciudades, es decir, se asumen la cotidianidad de las ciudades y sus problemas como elementos a atacar y no encontrar una raíz de fondo que sirva como elemento a resolver. Los problemas de las grandes ciudades generalmente tienen la base en la cuestión social. El tercer enfoque, es una respuesta a los anteriores; producto de una serie de andamiajes teórico-analíticos, el enfoque crítico surge principalmente de la ciencia política, la sociología urbana y la economía política de la urbanización para criticar el economicismo para la comprensión total de problemas sociales, asimismo, el concepto de Políticas Públicas es parte fundamental dentro de este enfoque, por lo que resulta valioso combinar tanto la definición de Connolly, como este enfoque crítico.

En suma, la base teórica sobre la movilidad deriva en entenderla a partir de la dinámica de transporte cotidiana con un enfoque sobre las personas e instituciones, es decir, con un enfoque crítico que permita visualizar la problemática desde la base social y no a partir de un problema de la ingeniería o infraestructura, sino que recae, por un lado, sobre las instituciones como ente organizador y rector de la política pública y, por el otro lado, sobre la dinámica social en un entorno metropolitano cotidiano que rebasa los límites político-administrativos.

Tabla 1. Comparativo entre los paradigmas de transporte y de movilidad Transporte Movilidad.

| Transporte | Movilidad |
|--|---|
| Movimiento de vehículos. | Movimiento de personas. |
| Se expresa en términos de número de viajes, desplazamientos y pasajes. | Está determinado por la posibilidad de relaciones, oportunidades y satisfacción de necesidades. |

| Transporte | Movilidad |
|--|--|
| Se determina por la eficacia, rapidez y fluidez de los vehículos. | Se determina por la accesibilidad de las personas a lugares y por la satisfacción de sus necesidades de bienes, productos y servicios. |
| El movimiento como medio. | El movimiento tiene un valor en sí mismo. |
| Las personas son vistas como un grupo heterogéneo de moléculas que se desplazan. | Se hace mayor énfasis en la condición, género y edad de las personas. |

Fuente: CDHDF (2013: 21)

En este sentido, la movilidad cotidiana, se caracteriza por su impacto positivo en el ambiente a través de, entre otros elementos, su capacidad, ya que en zonas metropolitanas estos factores contribuyen a la articulación de la población que reside en dichas zonas.

En relación con el ambiente, la movilidad basada en el uso privado del automóvil ha generado diversas consecuencias ambientales, ya que desde hace años se ha privilegiado el desplazamiento en esa modalidad. De acuerdo con datos de 2008, 3.7 millones de automóviles particulares circulan en la ZMVM, de éstos, hubo aproximadamente una emisión directa de bióxido de carbono de 11.9 millones de toneladas (Delgado, 2012, como se citó en Ramírez, 2013).

Por otro lado, un ejemplo de la capacidad dentro de las zonas metropolitanas es el caso del Valle de México, donde existe una población de 22 millones de personas, y se realizan diariamente 15 millones de viajes en transporte público (CONAPO-INEGI-SEDATU, 2018). Esto significa una articulación importante en la zona metropolitana derivado del tamaño de su población, por dicha razón, resulta necesario revisar las diversas definiciones de zona metropolitana, así como su conformación y criterio de delimitación para dimensionar el impacto que conlleva la movilidad.

1.1.2 Nociones fundamentales respecto del fenómeno metropolitano

El término metrópoli deriva de griego *μητρόπολις*, compuesto por *μήτηρ* (meter = madre) y *πόλις* (polis = ciudad). En estas ciudades-estado se ubican la mayor parte de los ideales políticos modernos y en cuanto a su dimensión, como comenta Sabine (1994):

“[...] todo el territorio del Ática no era sino un poco mayor de los dos tercios del área de Rhode Island, y por lo que respecta a población, Atenas era comparable a una ciudad como Denver o Rochester [...]. Tal organización de un pequeño territorio dominado por una sola ciudad era típica de la ciudad-estado”.

En este sentido, es evidente de que estas ciudades eran extremadamente pequeñas a comparación de los Estados modernos, y no solamente en su dimensión, sino

también en su composición, marcado principalmente por las escalas sociales. Por esta razón, a lo largo del tiempo, conforme han evolucionado las ciudades en dimensión y composición, ha habido diversos esfuerzos por nombrar, clasificar y analizar el fenómeno metropolitano, pues, como menciona Negrete Salas (2010) “[...] se han creado distintos términos de acuerdo con el área aludida, como el de “ciudad central”, “área urbana” o urbanizada, también referida como “aglomeración”, “zona metropolitana”, denominada también “área metropolitana” y en muchos casos equivalente a “región metropolitana”, “megarregión urbana” o “región urbanizada policéntrica”, compuesta por varias ciudades, o “megalópolis” si técnicamente están unidas dos zonas metropolitanas”.

Por lo tanto, el objeto del presente capítulo se delimita en presentar algunos casos que reflejan estos esfuerzos por clasificar esta relación existente.

En primera instancia, el trabajo pionero de Unikel, Ruiz y Garza (1976 p. 116) es dedicado, entre otras cosas, al estudio de la definición, delimitación y selección de variables que conforman las zonas metropolitanas, en su análisis, el estudio de las zonas metropolitanas se conforma por lo siguiente:

- **Definición:** Se trata de una definición ampliada a la ofrecida por las Naciones Unidas en la Conferencia de Estocolmo de 1966, la cual pone énfasis en la “extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa” (Unikel, Ruiz y Garza, 1976 p. 118).
- **Criterios de delimitación:** Destacan que se trata de una cuestión sobre la que no se ha llegado a un acuerdo, por lo que, ante la diversidad de criterios de delimitación, en general se termina reduciendo a la disponibilidad de datos censales los cuales permiten establecer ciertos criterios de manera relativamente fácil. Asimismo, subrayan antecedentes de delimitación para países subdesarrollados, los cuales se conjuntan en: El ensayo realizado por Álvarez y Lezama (1963^a y 1963^b) mediante el procedimiento internacional de delimitación de K. Davis; la delimitación de la zona metropolitana de la ciudad de México para 1940 y 1960 realizada por la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México estableciendo contornos de unidades administrativas a la Ciudad de México, donde se indica que un contorno pertenece a la ZMVM si está en contacto con la unidad central, o si 2 tercios de su fuerza la dedica a actividades no agrícolas (Unikel, 1964) y, por último antecedente; el ensayo “La Urbanización y Zona Metropolitana de la Ciudad de México” (Unikel, 1966 p. 839-848) de delimitación, agregando, a los criterios internacionales, otros de mayor detalle con base en los utilizados por la Oficina de Censos de los Estados Unidos.
- **Procedimiento metodológico:** En términos generales, se compone de 4 elementos fundamentales; el primero es la selección de variables, donde prevalece el flujo de personas, bienes, servicios o mensajes entre el centro y

periferia; el segundo es el tamaño de la ciudad central y la contigüidad como criterio metropolitano, donde se sugiere un número de 50,000 habitantes para países desarrollados, y de 50,000 a 100,000 para subdesarrollados; el tercero es la ubicación del municipio como unidad de análisis en la delimitación metropolitana, donde se sugiere elegirse el municipio, ya que las zonas metropolitanas se conforman a base de ellos, además de aportar ideas generales del fenómeno urbano; el cuarto son los métodos para la delimitación, el cual se basa en una función discriminante.

Así, con base en esta composición de delimitación de zonas metropolitanas, Unikel define en 1960 12 zonas metropolitanas, las cuales son: México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Orizaba, Veracruz, Chihuahua, Tampico, León, Torreón, Mérida y San Luis Potosí. Este es el primer antecedente en México y de los primeros en América Latina para definir las zonas metropolitanas, el cual derivó en la continuidad de diversos esfuerzos para estudiar las zonas metropolitanas en México realizados por diferentes autores para determinar este criterio, entre los que destacan Negrete y Salazar (1986), Sobrino (1993), Garrocho y Sobrino (1995); Polèse (2005), Sobrino (2010), entre otros.

Actualmente el INEGI ofrece un criterio de delimitación de zonas metropolitanas desde el año 2000. A continuación, se muestra un comparativo de diferentes años que muestra el crecimiento de zonas metropolitanas en México:

Tabla 2. Resultados de zonas metropolitanas en México 1960-2015.

| | 1960 ¹ | 1980 ² | 1990 ³ | 2000 ⁴ | 2005 ⁵ | 2010 ⁶ | 2015 ⁷ |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Zonas metropolitanas | 12 | 26 | 51 | 55 | 56 | 59 | 74 |

De acuerdo con el criterio de delimitación de las zonas metropolitanas de México (CONAPO-INEGI-SEDATU, 2018), las zonas metropolitanas suman 74 en 2015, integradas por un total de 417 municipios que concentran 62.8% de la población total nacional.

1.1.3 Gobernanza metropolitana

La conformación en la actualidad de zonas metropolitanas se constituye por un gran número de municipios de uno o más estados. En el caso mexicano, el municipio es una figura dotada de autonomía y su propio gobierno, por lo cual la conformación de una de estas grandes ciudades a base de municipios puede complicar la coordinación de acciones o políticas con miras a resolver un problema en común, esta fragmentación busca ser disminuida resulta con la gobernanza.

¹ Unikel, Ruiz y Garza (1976)

² Negrete y Salazar (1986)

³ Garza (2003)

⁴ CONAPO-INEGI-SEDATU (2004)

⁵ CONAPO-INEGI-SEDATU (2007)

⁶ CONAPO-INEGI-SEDATU (2012)

⁷ CONAPO-INEGI-SEDATU (2018)

En primera instancia, el concepto de gobernanza, en términos generales, puede ser entendido como “una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 1998 p. 83). Esto sugiere una relación más horizontal de gobernar, donde la figura de un único actor ha quedado replanteada a una serie de actores, esto implica una reflexión en cuanto a la figura del Estado y la toma de decisiones. La gobernanza no se visualiza como un fin, sino como un medio que sirva para tomar decisiones de manera más diversa a través de los actores. Para ilustrar a mayor detalle el concepto, a continuación, se dan a conocer algunas definiciones sobre la gobernanza.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza es “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses y ejercen sus derechos jurídicos, asumiendo sus obligaciones” (PNUD, 1994)

Es fundamental considerar que, entre estas dos definiciones hay una variable en común, la cual se refiere a la práctica del gobierno a través de la participación de diferentes actores, ya sean públicos o privados y que permita alcanzar un objetivo específico. Por lo tanto, la jerarquía cobra particularmente importancia, ya que es necesaria la coordinación y distribución de funciones.

A su vez, es importante marcar la diferencia con el concepto de gobernabilidad, Bobbio en su diccionario de Ciencia Política habla de gobernabilidad desde la ingobernabilidad como un punto de crisis de la democracia y las instituciones donde la estabilidad política se encuentra en un punto delicado, esta inestabilidad está compuesta por aspectos como la sobrecarga de demandas o incapacidad de los gobernantes, es decir; la gobernabilidad y la ingobernabilidad “no son fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político” (Bobbio, 2000).

Por lo tanto, la gobernanza no es proceso coyuntural, como sí lo es la gobernabilidad o ingobernabilidad, la gobernanza es un proceso con un curso definido, buscando su consolidación a través de la participación de actores. Es una alternativa ante problemas diferenciados en una región o regiones.

En el entendido de lo anterior, es conveniente abordar el concepto de gobernanza metropolitana, ya que, es en esta rama donde se puede ver reflejada la participación de dichos actores.

De acuerdo con Basáñez García (2020, p. 12), los objetivos que persigue la gobernanza metropolitana son:

1. Construir el territorio metropolitano como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, e incluso discontinuo, pero dentro de un ámbito de planificación y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y de accesibilidad generalizadas.

2. Dar prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos tiene un significado social
3. Los programas públicos y los proyectos urbanos han de integrar, no separar, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales.

Asimismo, Basáñez García continúa indicando los principios de la gobernanza metropolitana, los cuales son:

1. **Normativa mecanismos e instrumentos de gobernanza:** Leyes en materia metropolitana a nivel Federal y Estatal. Dentro de este apartado es posible encontrar al Convenio de Coordinación para la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, que celebran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Ciudad de México, el Estado de México y el Estado de Hidalgo.
2. **Ámbitos y acciones de gobernanza metropolitana:** La formulación de las agendas para atender problemáticas de carácter metropolitano.
3. **Actores e intereses metropolitanos:** Compuesto principalmente por el sector público, social y económico. En este apartado, es importante mencionar la relevancia que tienen los presidentes municipales, ya que la normatividad permite la conformación de sus planes de desarrollo urbano.
4. **Impactos de la gobernanza metropolitana:** Consolidación de los actores, con la normatividad y los mecanismos de participación, ya sea por convenios y formulación de agendas metropolitanas, así como marcar la importancia de voz y voto a los municipios y alcaldías, ya que constituyen la unidad básica de gobierno.

En suma, la gobernanza metropolitana funge como elemento para reducir la fragmentación de acciones producida por los límites político-administrativo al tomar como punto de partida los límites funcionales, es decir; es un gobierno coordinado que requiere de cooperación entre gobiernos. Cabe mencionar que tanto la gobernanza metropolitana como la gobernanza como concepto pueden presentarse de diversas maneras, no hay un modelo único de gobernanza metropolitana, y ninguno es mejor que otro, así como ninguna ciudad es igual a otra, pues aunque todas las ciudades comparten ciertas características, es cierto que cada una de ellas cuenta con rasgos propios (Ayala Pérez, 2012), ya que cada modelo de gobernanza está adaptado a las particularidades de cada ciudad con relación a su contexto histórico y político nacional y local.

El concepto de gobernanza, como la democracia misma, cuenta con varias ramas y, para efectos de este apartado, se presentó el de gobernanza metropolitana ya que es un concepto que se adecúa a las necesidades de movilidad en las zonas metropolitanas, como las que se presentarán a continuación.

Es de importancia tener en cuenta dichos conceptos de movilidad y gobernanza metropolitana, ya que son los 2 ejes teóricos que dirigen la investigación desde la ilustración de la problemática hasta la formulación de un modelo.

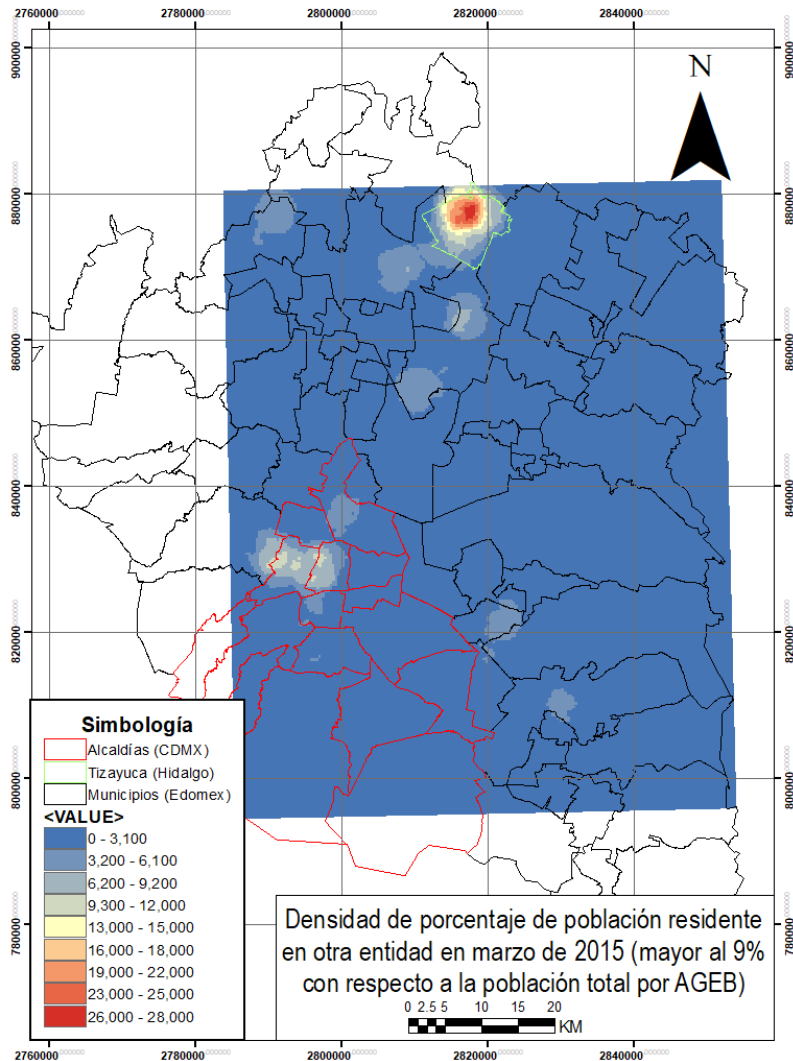
Sin embargo, la gobernanza metropolitana como concepto queda sujeto a las necesidades y contextos de los diversos fenómenos que pretenda resolver, por lo que, en el caso de la problemática de movilidad en la ZMVM, requiere de elementos y estructuras adicionales para consolidarla, así como análisis relacionados a la formación del poder político en las entidades federativas.

1.2 Problemática de la Movilidad en la ZMVM

De acuerdo con el criterio de delimitación de las zonas metropolitanas de México (CONAPO-INEGI-SEDATU, 2018), la ZMVM se trata de un conglomerado territorial conformado por 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo.

En la siguiente ilustración se puede observar la conformación en términos generales de la ZMVM, así como los cambios de la movilidad residencial por AGEB representados como la densidad porcentual de población que residía en otra entidad en marzo de 2015 (considerando que el porcentaje por AGEB represente 9% o más de su población). Lo anterior sugiere un flujo migratorio de la movilidad residencial hacia Tizayuca y la Ciudad de México, donde, si bien la base teórica de la movilidad para la presente investigación será la cotidiana, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, es importante notar que ambas son complementarias al momento de analizar a escala metropolitana

Ilustración 1. Densidad de porcentaje de población residente en otra entidad en marzo de 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2020).

En esta escala metropolitana el INEGI ha llevado a cabo estudios de origen y destino (2007 y 2017) con la finalidad de conocer los orígenes y destinos, así como su motivación de movilidad. En la siguiente tabla, se muestran los viajes realizados el día observado⁸ entre semana por la población de 6 años y más con origen en la Ciudad de México y en los Municipios Conurbados del Estado de México y Tizayuca, y su distribución porcentual por tipo y modo de transporte, de acuerdo con datos de la Encuesta Origen Destino.

⁸ El día de la semana observado pudo haber sido martes, miércoles o jueves.

Tabla 3. Viajes realizados el día observado entre semana por la población de 6 años y más con origen en la Ciudad de México y en los Municipios Conurbados del Estado de México y Tizayuca, y su distribución porcentual por tipo y modo de transporte.

| Tipo y modo de transporte | Viajes ZMVM ⁹ | % ZMVM | Viajes CDMX | % CDMX | Viajes EDOMEX y Tiz. | % EDOMEX y Tiz. |
|--|--------------------------|--------------|-------------------|--------------|----------------------|-----------------|
| Transporte público¹⁰ | 15 569 247 | 45.1 | 8 619 799 | 49.8 | 6 875 777 | 40.2 |
| Colectivo | 11 543 302 | 74.1 | 5 842 534 | 67.8 | 5 646 704 | 82.1 |
| Taxi solicitado con Aplicación de Internet | 156 429 | 1.0 | 110 500 | 1.3 | 45 110 | 0.7 |
| Taxi de sitio, calle u otro | 1 479 937 | 9.5 | 853 794 | 9.9 | 617 615 | 9.0 |
| Metro | 4 468 576 | 28.7 | 3 296 521 | 38.2 | 1 154 131 | 16.8 |
| Autobús RTP o M1 | 408 507 | 2.6 | 348 809 | 4.0 | 58 517 | 0.9 |
| Autobús | 907 350 | 5.8 | 453 494 | 5.3 | 432 343 | 6.3 |
| Trolebús | 146 479 | 0.9 | 133 949 | 1.6 | 11 992 | 0.2 |
| Metrobús o Mexibús | 1 105 235 | 7.1 | 754 578 | 8.8 | 347 640 | 5.1 |
| Tren ligero | 112 992 | 0.7 | 104 933 | 1.2 | 7 759 | 0.1 |
| Tren suburbano | 187 958 | 1.2 | 78 118 | 0.9 | 109 101 | 1.6 |
| Mexicable | 7 401 | 0.0 | 1 792 | 0.0 | 5 609 | 0.1 |
| Bicitaxi | 90 023 | 0.6 | 34 024 | 0.4 | 55 612 | 0.8 |
| Mototaxi | 274 166 | 1.8 | 93 050 | 1.1 | 180 079 | 2.6 |
| Transporte privado¹¹ | 7 288 819 | 21.1 | 4 055 574 | 23.4 | 3 174 205 | 18.6 |
| Automóvil | 6 603 982 | 90.6 | 3 760 560 | 92.7 | 2 789 983 | 87.9 |
| Motocicleta | 371 970 | 5.1 | 151 465 | 3.7 | 217 507 | 6.9 |
| Transporte escolar | 281 613 | 3.9 | 133 394 | 3.3 | 146 630 | 4.6 |
| Transporte de personal | 36 429 | 0.5 | 12 829 | 0.3 | 22 586 | 0.7 |
| Sólo caminar en la calle¹² | 11 147 585 | 32.3 | 4 499 113 | 26.0 | 6 617 786 | 38.7 |
| Bicicleta¹³ | 720 000 | 2.1 | 240 823 | 1.4 | 476 252 | 2.8 |
| Otro¹⁴ | 42 051 | 0.1 | 20 559 | 0.1 | 20 306 | 0.1 |
| Total¹⁵ | 34 558 217 | 100.0 | 17 303 524 | 100.0 | 17 088 473 | 100.0 |

Fuente: (CONAPO-INEGI-SEDATU, 2018).

⁹ La suma por área geográfica puede ser menor que el total, debido a que se excluyen 154 mil viajes con origen no especificado

¹⁰ El porcentaje de los transportes se obtiene con respecto al transporte público.

¹¹ El porcentaje de los transportes se obtiene con respecto al transporte privado.

¹² Se consideran tramos de caminata de cualquier duración cuando el viaje se realizó únicamente de este modo. Incluye todos los viajes que se realizan caminado sin haber usado algún medio de transporte e independientemente de su duración. Cabe aclarar que aquellos tramos caminando que duran menos de 10 minutos y que se efectúan con otros medios de transporte, son considerados como “cambios de modo”, es decir, caminatas con el fin de pasar de un medio de transporte a otro

¹³ Debido a la forma en que se captó la bicicleta, no es posible distinguir si es transporte público o privado.

¹⁴ En “Otro modo de transporte” se incluye trajinera y lancha, entre otros.

¹⁵ La suma, por modo de transporte utilizado, puede ser mayor que el total porque en un viaje la persona puede emplear más de un medio de transporte.

Como puede ser observado en la tabla anterior, en 2017, a nivel metropolitano, se realizaban diariamente casi 34.5 millones de viajes (INEGI, 2017), de los cuales:

1. Casi 7.3 millones se realizaban utilizando transporte privado, lo que representa el 21.1% de los viajes metropolitanos.
2. 15.5 millones se hacían en transporte público, lo que representa el 45.1% de los viajes metropolitanos. Dentro de este rubro:
 - a. El transporte público concesionado al sector privado (microbuses, colectivos, autobuses y taxis) es el principal medio articulador de la movilidad, con 11.5 millones de viajes, lo que representa el 74.1% de los viajes en Transporte Público y el 33.4% de los casi 34.5 millones de viajes metropolitanos. En segundo lugar, se encuentra el metro con 4.4 millones de viajes diarios, lo que representa el 28.7% de los viajes en Transporte Público y el 12.9% de los casi 34.5 millones de viajes metropolitanos.

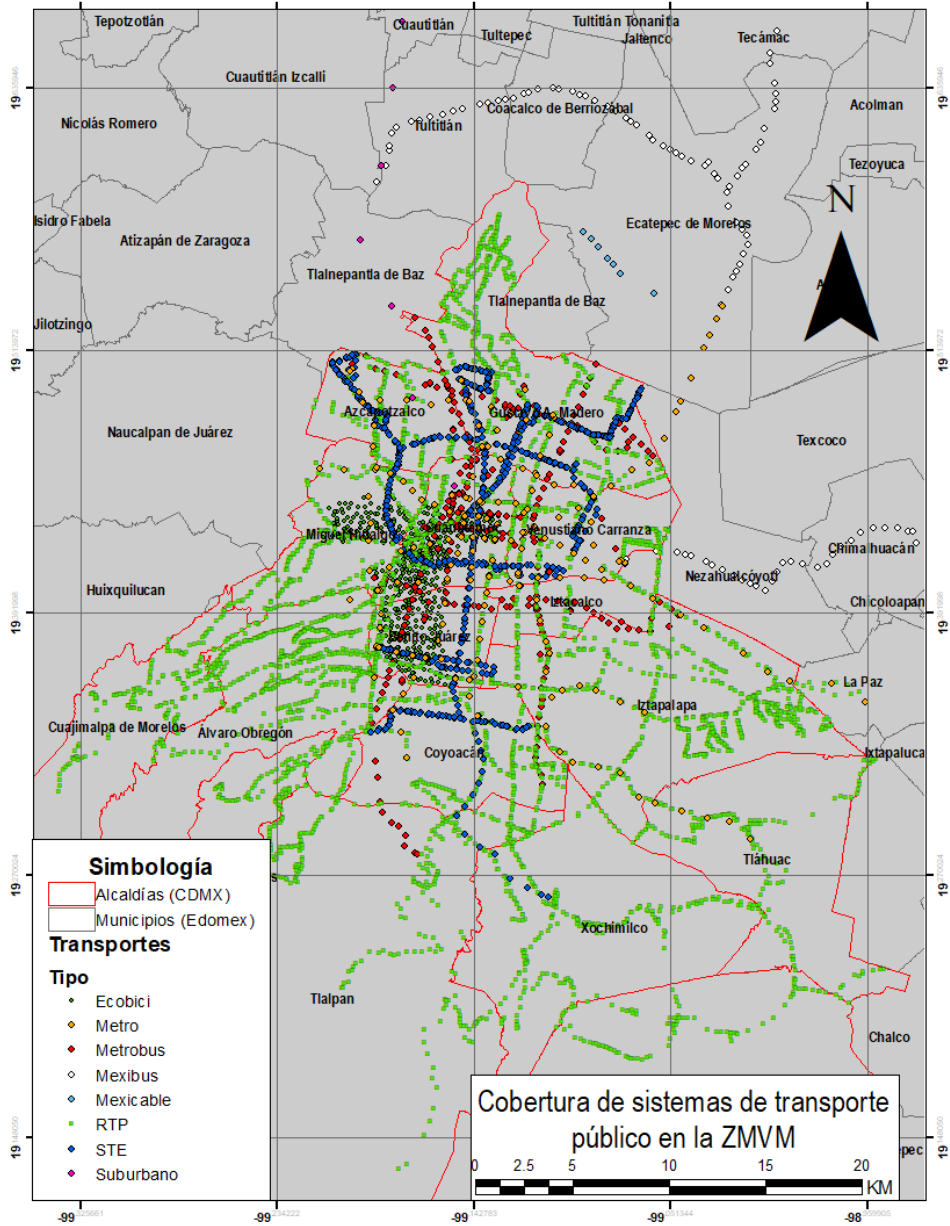
En cuanto al análisis comparativo entre la Ciudad de México con el Estado de México más Tizayuca, Hidalgo, se destaca lo siguiente:

1. Hay viajes con origen en la Ciudad de México en los siguientes rubros: Transporte público (total), Colectivo (microbuses, autobuses, etc.), Metro (siendo casi el triple con respecto a los viajes con origen del Estado de México), Transporte privado (total) y Automóvil.
2. A pesar de que la Ciudad de México tiene un mayor número de viajes en Transporte privado (total) y en el Automóvil; es en Motocicleta, Transporte escolar y Transporte de personal donde el Estado de México cuenta con la mayor cantidad de viajes. Esto sugiere que en la Ciudad de México se realizan más viajes prácticamente en cualquier modo de transporte y en los totales por rubro, sin importar si es transporte público o privado.

Por lo anterior, es posible observar que la problemática se torna más compleja partiendo del hecho de que el principal articulador en la movilidad en la ZMVM es el transporte público concesionado al sector privado, es decir, el esquema hombre-camiión, mismo que se caracteriza por competencia feroz por el pasaje, inseguridad, sobrecupo, nula interconectividad, paradas discrecionales y repentinas para el ascenso y descenso de pasaje, invasión de rutas, bajas velocidades, conductores improvisados e invasión y deterioro del espacio público (ONU-Hábitat, 2014).

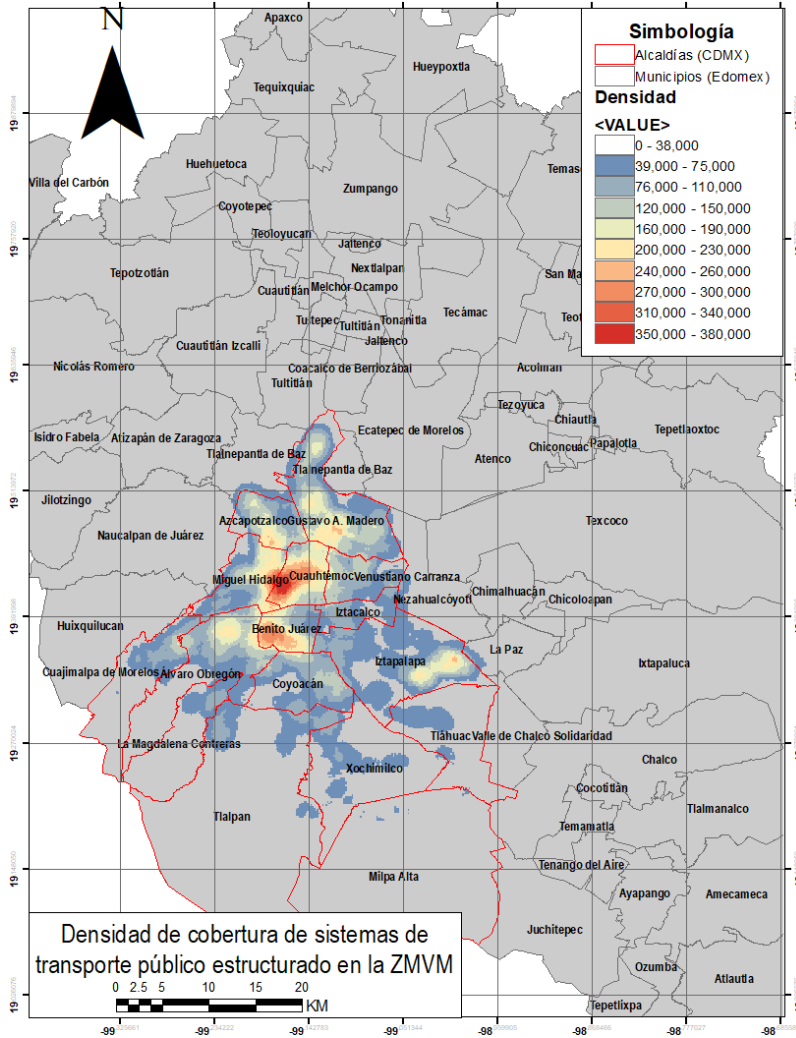
Asimismo, existe una disparidad en la gestión del transporte y la movilidad por parte de las dos entidades mencionadas. Para ilustrar esto, a continuación, se presentan, en primera instancia, dos mapas, donde el primero correspondiente a la red de sistemas transporte público disponible en la ZMVM, mientras que el segundo, muestra un mapa de densidad de dichos sistemas de transporte público, y en segunda instancia, un esquema de describe, en términos generales, cómo se gestiona en la materia por parte de ambas entidades, concentrando la mayor parte del transporte gubernamental y concesionado.

Ilustración 2. Cobertura de sistemas de transporte público estructurado en la ZMVM.



Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Datos Abiertos de la CDMX.

Ilustración 3. Densidad de cobertura de sistemas de transporte público estructurado en la ZMVM.



Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Datos Abiertos de la CDMX.

Tabla 4. Sistemas de Transporte de la Zona Metropolitana del Valle México. Elaboración propia.

| Modo de Transporte | Nombre del sistema | Tipo | ¿Qué opera? | Longitud (Km) | Paradas o estaciones | Observaciones |
|---|--------------------------------------|--|--|---------------|--|--|
| Bicicletas públicas | Ecobici¹⁶ | Jefatura de Unidad Departamental de Supervisión del Programa de Bicicletas Públicas Ecobici, perteneciente a la Dirección General de Seguridad Vial y Sistemas de Movilidad Urbana Sustentable de la SEMOVI-CDMX | Bicicletas públicas. | 259 km | 480 estaciones (452 estaciones de bicicletas mecánicas y 28 estaciones de bicicletas electromecánicas) | |
| Tren rápido | Metro¹⁷ | Organismo Público Descentralizado de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI-CDMX) | 12 líneas de Tren Rápido (de las cuales 3 son metropolitanas) | 226.49 | 195 estaciones | 184 estaciones en la Ciudad de México y 11 en el Estado de México. |
| Autobuses de tránsito rápido | Metrobús (CDMX)¹⁸ | Organismo Público Descentralizado de la SEMOVI-CDMX | 7 líneas de autobuses de tránsito rápido operado por empresas privadas | 125 | 283 estaciones | |
| | Mexibús (Edomex)¹⁹ | Empresas privadas: | 3 líneas de autobuses de tránsito rápido. | 57.3 | 98 estaciones (2 en la Ciudad de México y 96 en el Estado de México) | Línea 4: 22.3 km y 30 estaciones (en fase de prueba) |
| | | Línea I: Transmasivo S.A. | | | | |
| | | Línea II: Transcomunicador Mexiquense, S.A. de C.V. | | | | |
| Línea III: Red de Transporte de Oriente | | | | | | |

¹⁶ Gobierno de la Ciudad de México (2020a)

¹⁷ Gobierno de la Ciudad de México (2020b)

¹⁸ Gobierno de la Ciudad de México (2020c)

¹⁹ Sistema de Transporte Masivo y Teleférico (s.f.)

| Modo de Transporte | Nombre del sistema | Tipo | ¿Qué opera? | Longitud (Km) | Paradas o estaciones | Observaciones |
|----------------------------|--|---|---|---------------|--|---|
| | | S.A. de C.V. (metropolitana) | | | | |
| Teleférico | Cablebús (CDMX) | Empresa privada | 2 líneas de teleféricos operada por Doppelmayr ²⁰ y Leitner Spa ²¹ . | 19.8 | 13 estaciones | Operada por Doppelmayr y Leitner Spa. A partir de 2022, será operador por el Sistema de transportes eléctrico |
| | Mexicable (EDOMEX) ²² | Empresa privada | 1 línea de teleféricos | 4.9 | 7 estaciones | |
| Autobuses no concesionados | Red de Transporte de Pasajeros (RTP) ²³ | Organismo Público Descentralizado de la SEMOVI-CDMX | 103 rutas de unidades Ordinaria, Atenea, Expreso, Ecobús y Nochebús | No disponible | No disponible | |
| Transportes eléctricos | Sistema de transportes eléctrico ²⁴ | Organismo Público Descentralizado de la SEMOVI-CDMX | 1 línea de tren ligero | 13.04 | 16 estaciones | |
| | | | 9 línea de trolebús | 203.64 | 715 estaciones | |
| Tren suburbano | Tren suburbano ²⁵ | Empresa privada | 1 línea de trenes suburbanos operados por Ferrocarriles Suburbanos, S.A.P.I. de C.V. (Concesionaria de Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, SA) mediante licitación de explotación por 30 años | 27 | 7 estaciones (2 en la Ciudad de México y 5 en el Estado de México) | Línea metropolitana |
| Autobuses concesionados | Autobuses CDMX | Dirección General de Registro Público de Transporte de la SEMOVI-CDMX | Autobuses y corredores privados, colectivos, microbuses, combis y taxis. | No disponible | No disponible | |

²⁰ Obras (2021a)

²¹ Obras (2021b)

²² Gobierno del Estado de México (s.f.)

²³ Gobierno de la Ciudad de México (2020d).

²⁴ Gobierno de la Ciudad de México (2020e).

²⁵ Ibidem

| Modo de Transporte | Nombre del sistema | Tipo | ¿Qué opera? | Longitud (Km) | Paradas o estaciones | Observaciones |
|--------------------|-------------------------|--|--|---------------|----------------------|---------------|
| | Autobuses EDOMEX | Dirección General del Registro Estatal de Transporte Público (SEMOVI-EDOMEX) | Autobuses, colectivos, microbuses, combis y taxis. | No disponible | No disponible | |

Asimismo, algunas de las obras de infraestructura en proceso para los sistemas de transporte en la Zona Metropolitana del Valle México son las siguientes:

- Tren Interurbano de Pasajeros Toluca-Valle de México
- Trolébus Elevado Eje 8 Sur
- Ampliación Línea 3 del Metrobús
- Ampliación Metro Línea 12
- Ampliación Metro Línea A
- Ampliación Metrobús Línea 5
- Línea 2 Mexicable

De lo anterior, valdrá la pena mencionar al tren Interurbano, el cual, si bien aún no está concluido, contará con las siguientes características:

| Nombre del sistema | Tipo | ¿Qué opera? | Longitud (Km) | Paradas o estaciones | Observaciones |
|---|--------------------------|---|---------------|--|---|
| Tren Interurbano México-Toluca ²⁶ | Tren inter metropolitano | Trenes de 5 vagones, fabricados por CAF | 57.87km | 7 estaciones (4 en el Estado de México y 3 en la Ciudad de México) | Conectará la ZMVM y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca |

²⁶ Dirección General del Desarrollo Ferroviario y Multimodal (2021).

El esquema anterior es de mucha utilidad a lo largo del presente documento, pues este panorama es el punto de partida para analizar la manera en la que el actor Gobierno gestiona, y así entender su papel dentro de la formulación de la Política Pública.

1.3. Análisis organizacional y normativo de la movilidad en la ZMVM

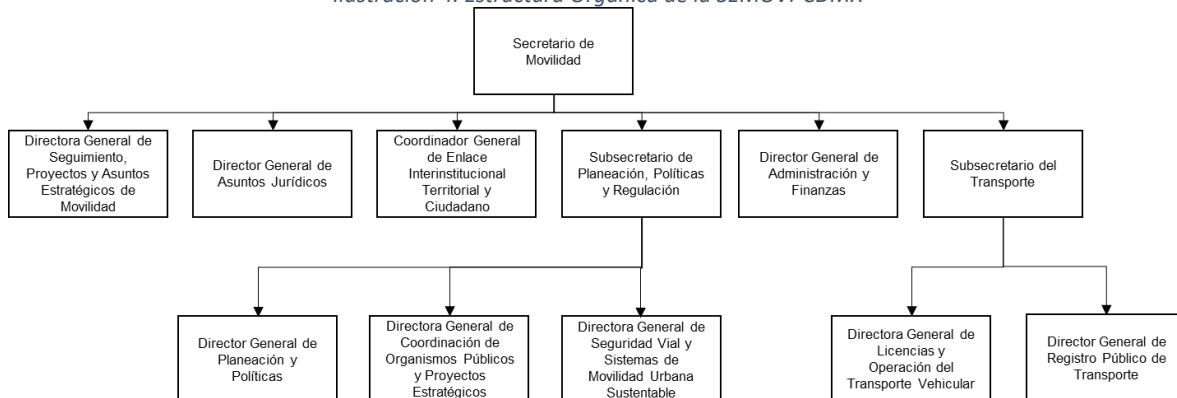
De acuerdo con la Tabla “Sistemas de Transporte de la Zona Metropolitana del Valle México”, es posible visualizar que los sistemas de transporte público en la ZMVM se diferencian prácticamente por 3 tipos en función de su personalidad jurídica o su localización organizacional, a saber: organismos públicos descentralizados, empresas privadas y sistemas de transporte registrados o administrados por unidades administrativas. A continuación, se presenta un análisis normativo y organizacional sobre estos tres tipos de transporte en ambas entidades federativas.

1.2.1 Secretarías de Movilidad de ambas entidades federativas y sus Organismos Públicos Descentralizados de Movilidad.

Ciudad de México

Como parte este tipo de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD, en adelante) es posible encontrar a sistemas como Sistema de Transporte Colectivo (en adelante Metro), Metrobús, Red de Transporte de Pasajeros (en adelante RTP) y Sistema de Transportes Eléctricos (en adelante, STE). Estos son coordinados por la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI-CDMX, en adelante), la cual, de acuerdo con el Manual Administrativo de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de enero de 2020, cuenta con una estructura orgánica amplia, sin embargo, a continuación, se presenta la composición principal de la secretaría por las siguientes Unidades Administrativas:

Ilustración 4. Estructura Orgánica de la SEMOVI-CDMX



Fuente: Elaboración propia. Manual Administrativo publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de enero de 2020. Para más información, ver: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/secretaria/estructura>

La estructura orgánica de la SEMOVI-CDMX es fundamental a lo largo del presente documento, no solo para el análisis de los OPD, sino también para el análisis del sistema Ecobici y de microbuses, vagonetas, taxis y corredores concesionados que se realizará más adelante. Para dar continuidad al análisis, se presentan las referencias normativas de la SEMOVI-CDMX en cuanto a coordinación con OPD (Metro, Metrobús, STE, RTP):

1. Atribución de la Subsecretaría de Planeación, Políticas y Regulación establecida en el Artículo 37 fracción II del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (Reglamento de la Administración Pública de la CDMX, en adelante): *Supervisar la evaluación financiera y presupuestal de organismos públicos del sector movilidad.*
2. Atribuciones de la Dirección General de Coordinación de Organismos Públicos y Proyectos Estratégicos establecidas en el Artículo 194 del Reglamento de la Administración Pública de la CDMX; así como las funciones de las Unidades Administrativas de dicha Dirección compuesta por 4 Direcciones de área, 4 subdirecciones y 6 Jefaturas de Unidad Departamental; y los 2 procedimientos relacionados a evaluación financiera y presupuestal de los proyectos estratégicos y de Organismos Públicos de Transporte contenidos en el Manual Administrativo de la Secretaría de Movilidad.

Lo anterior visualiza una coordinación principalmente en materia presupuestal y financiera, dando mayor libertad de operación a los OPD, ya que cada OPD cuenta con su propio Consejo de Administración.

Teniendo este panorama, a continuación, se presentan los objetivos e integraciones de los Consejos de Administración de los OPD con base en lo establecido en sus Estatutos Orgánicos, esto permitirá conocer los actores principales para la toma de decisiones de estos organismos.

Tabla 5. Objetivos e integraciones de los Consejos de Administración de los OPD.

| OPD | Objetivo del organismo | Integración del Consejo de Administración |
|--------------|---|--|
| Metro | Realización de las actividades que expresamente le confiere su Decreto de Creación, así como sus posteriores modificaciones y adiciones | <p>Administración Pública Centralizada: I. El titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad, quién será el Presidente del Consejo de Administración,</p> <p>Administración Pública Paraestatal: II. Titulares de los Organismos Públicos Descentralizados denominados STE y RTP.</p> <p>Por parte de la Administración Pública Federal: III. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;</p> <p style="text-align: center;">y</p> |

| OPD | Objetivo del organismo | Integración del Consejo de Administración |
|-----------------|---|---|
| | | IV. El representante o representantes del Gobierno del Estado de México. |
| Metrobús | Planeación, administración y control del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros de la Ciudad de México. | I.- El Secretario de Movilidad de la Ciudad de México, quien fungirá como Presidente; II.- El Secretario de Gobierno de la Ciudad de México; III.- El Secretario de Administración y Finanzas de la Ciudad de México; IV.- El Secretario del Medio Ambiente de la Ciudad de México; V.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México; VI.- El Director General del Sistema de Transporte Colectivo; y VII.- El Director General del Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México. |
| RTP | Prestación del servicio público de transporte de pasajeros en la Ciudad de México | a) Titular de la Secretaría de Movilidad; quien fungirá como presidente; b) Titular de la Secretaría de Gobierno; c) Titular de la Secretaría Finanzas; d) Titular de la Secretaría del Medio Ambiente; e) Titular de la Secretaría Desarrollo Urbano y Vivienda; f) Titular de la Oficialía Mayor; g) Titular de la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo; h) Titular de la Dirección General del Servicio de Transportes Eléctricos; y i) Contralores Ciudadanos que designe la Contraloría General de la Ciudad de México. |
| STE | I. La administración y operación de los sistemas de transportes eléctricos que fueron adquiridos por el Gobierno de la Ciudad de México; II. La operación de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre que se establezcan como auxiliares de los sistemas eléctricos, y III. El estudio, proyección, construcción y, en su caso, operación de nuevas líneas de transporte eléctrico en la Ciudad de México. | I. El titular de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, quién será el Presidente del Consejo de Administración; o bien, la persona que éste designe para tal efecto; II. El titular de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México; o bien, la persona que éste designe para tal efecto; III. El titular de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México; o bien, la persona que éste designe para tal efecto; IV. El titular de la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México; o bien, la persona que éste designe para tal efecto; V. El titular de la Oficialía Mayor de la Ciudad de México; o bien, la persona que éste designe para tal efecto; VI. Asimismo de la Administración Pública Paraestatal en calidad de invitados: los titulares de los Organismos Públicos |

| OPD | Objetivo del organismo | Integración del Consejo de Administración |
|-----|------------------------|---|
| | | Descentralizados denominados Sistema de Transporte Colectivo Metro y Sistema de Movilidad 1. |

Fuente: Estatutos orgánicos del STC, Metrobús, RTP y STE.

Es de destacar el hecho de que el Metro sea el único OPD que integre dentro de sus Consejos de Administración a un representante del Gobierno del Estado de México, por otro lado, en el resto de los OPD solamente se encuentran integrantes de la Administración Pública de la Ciudad de México. Lo anterior explica las redes de infraestructura existentes en el territorio mexiquense.

Asimismo, es importante considerar que el Metrobús, si bien es un OPD, con Consejo de Administración, personalidad jurídica y patrimonio propio, ofrece un servicio de transporte público operado por empresas privadas, denominadas “Empresas Operadoras”, de acuerdo con lo establecido en los artículos 25, fr. I, IV, VII, XI, XII; 28 fr. XIV; 29 fr. III; 30 fr. XV y 31 fr. X de su Estatuto Orgánico.

Estado de México

De acuerdo con la Secretaría de Finanzas del Estado de México²⁷, la Secretaría de Movilidad del Estado de México (SEMOVI-EDOMEX, en adelante) cuenta con una estructura orgánica conformada por:

- 1 Secretario
 - 1 subsecretario
 - 1 Unidad de Servicios Metropolitanos
 - 4 Direcciones Generales regionales
 - 12 Delegaciones regionales
 - 12 Subdelegaciones
 - Dirección General de Asuntos Jurídicos e Igualdad de Género
 - Dirección Consultiva
 - 3 Departamentos
 - Dirección de lo Contencioso
 - 3 Departamentos
 - Subdirección de Amparos
 - Dirección General de Registro Estatal de Transporte Público
 - 1 Unidad de Estadística y Documentación
 - Dirección del registro de licencias y operadores
 - 1 Departamento
 - Dirección del registro de transporte público
 - 2 Subdirecciones

²⁷ Secretaría encargada de autorizar la estructura de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Estatal, según lo establecido en el Artículo 7, fr. XXVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas del Estado de México

3 Departamentos.

La SEMOVI-EDOMEX no cuenta con OPD para ofrecer servicio de movilidad en la entidad, es decir el transporte público no es ofrecido directamente por la entidad, sino que es ofrecido totalmente a través de particulares (incluyendo el Mexibús y el Mexicable), ante esta situación, resulta necesario explorar la posibilidad de contar con OPD en el Estado de México que permitan formar un sistema metropolitano de movilidad. Sin embargo, es fundamental a lo largo del presente documento tener en consideración la estructura orgánica de la Secretaría para el análisis del sistema microbuses, vagonetas y taxis que se realiza más adelante

1.2.2 Empresas Privadas.

En este apartado se abordan dos sistemas de transporte público que son gestionados a través de empresas privadas, es decir; el Tren Suburbano y al Mexibús.

En el caso del Tren Suburbano, se trata de un sistema que inició operaciones en 2008, su red de servicio se presta en los municipios de Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán, del Estado de México, y en las alcaldías Cuauhtémoc y Azcapotzalco de la Ciudad de México, el operador del sistema es la empresa Trenes suburbanos operados por Ferrocarriles Suburbanos, S.A.P.I. de C.V., misma que es concesionaria de Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, SA. La operación y explotación del servicio se otorgó mediante licitación para su explotación por 30 años, y quedó reflejado en el Título de Concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en la modalidad de regular suburbano en la ruta Cuautitlán-Buenavista y su modificación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2005, 25 de octubre de 2005 y el 23 de febrero de 2012, respectivamente, por lo que el propietario de la infraestructura es el Gobierno Federal. En los documentos anteriormente mencionados, lo más relevante sobre su operación es lo siguiente:

1. El concesionario podrá realizar la explotación comercial de las terminales y estaciones.
2. Los gobiernos Federal, del Estado de México y de la Ciudad de México en el ámbito de su respectiva competencia realizarán las acciones necesarias para que se liberen los terrenos necesarios para la construcción de la terminal y estaciones señaladas.
3. El Concesionario tendrá derecho a que se le otorguen derechos de paso obligatorios para prestar el Servicio de Transporte.
4. El concesionario será el único responsable ante el Gobierno Federal por las obligaciones establecidas a su cargo en la respectiva concesión

Lo anterior ilustra en términos generales que la responsabilidad de la empresa privada está condicionada principalmente de manera económica y establecida en el título de concesión, lo cual le dota a la empresa privada libertad de operar de acuerdo con sus intereses.

En el caso del Mexibús, se trata de un sistema de autobuses de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés, *Bus Rapid Transit*) similar al Metrobús, sin embargo, es gestionado por tres empresas privadas, una por cada línea de la red.

1. Línea I: Transmasivo S.A.
2. Línea II: Transcomunicador Mexiquense, S.A. de C.V.
3. Línea III: Red de Transporte de Oriente S.A. de C.V.

Para analizar lo anterior es vital retomar la estructura orgánica de la SEMOVI-EDOMEX con la finalidad de visualizar la posible relación entre las empresas privadas con la SEMOVI-EDOMEX, así como las posibles responsabilidades que deban cubrir las empresas ante la autoridad de movilidad en el territorio mexiquense. Este análisis organizacional sirve como elemento de análisis para secciones posteriores.

Las referencias normativas más importantes para entender la relación entre la SEMOVI-EDOMEX con las empresas privadas son las siguientes:

1. Atribución de la Secretaría de Movilidad establecida en el en el Artículo 6, fracción XXV del Reglamento Interior de la SEMOVI-EDOMEX, *Suscribir acuerdos, convenios y contratos con los sectores público, social y privado en los asuntos competencia de la Secretaría.*
2. Atribución de la Subsecretaría de Movilidad establecida en el Artículo 8 fracción XXV del Reglamento Interior de la SEMOVI-EDOMEX: *Suscribir convenios y acuerdos con instituciones públicas, sociales y privadas para la atención de los asuntos en materia de transporte.*

En suma, la estructura orgánica de la SEMOVI-EDOMEX, así como su normatividad aplicable, está principalmente dirigida a registrar, gestionar y planear alrededor del transporte público concesionado al sector privado, es decir, el esquema hombre-camión. No hay relación ni corresponsabilidad entre la Secretaría con las empresas privadas, o al menos, no de manera directa y debidamente regulada.

1.2.3 Sistemas de Transporte regidos por Unidades Administrativas.

Ciudad de México

En este apartado, y de manera breve, es descrito el sistema de transporte Ecobici, así como el registro de unidades de transporte público concesionado al sector

privado (microbuses, vagonetas y corredores concesionados, etc.) en ambas entidades federativas.

Retomando la estructura orgánica de la SEMOVI-CDMX (ilustración 4), el sistema Ecobici es un medio de transporte basado en la prestación del servicio de movilidad mediante bicicletas públicas, y es gestionado a través de la Jefatura de Unidad Departamental de Supervisión del Programa de Bicicletas Públicas Ecobici, perteneciente a la Dirección General de Seguridad Vial y Sistemas de Movilidad Urbana Sustentable de la SEMOVI-CDMX, por lo que cuenta con atención específica hasta Unidad Departamental. Si bien es un sistema de movilidad que puede mantenerse aislado, es importante considerarlo para entender la dimensión de la gestión en las entidades federativas.

En el caso del registro de transporte concesionado al sector privado en la Ciudad de México, se debe retomar lo que considera la Ley de Movilidad de la Ciudad de México como Servicio de Transporte Público de Pasajeros, contenido en su artículo 56, a saber: Masivo; Colectivo; Individual y Ciclotaxis. Este registro se realiza ante la Dirección General de Registro Público de Transporte de la SEMOVI-CDMX (ilustración 4), sin embargo, es la Jefatura de Gobierno quien determina las tarifas de transporte público de pasajeros en todas sus modalidades, a propuesta de la Secretaría con base en los estudios correspondientes, de acuerdo con el Artículo 11 fr. VII y 12, fr. III de la Ley de Movilidad del Distrito Federal (vigente).

Estado de México

En el caso del registro de transporte concesionado al sector privado en el Estado de México, la Ley de Movilidad del Estado de México solamente considera los siguientes tipos de Transporte Público, a saber:

1. De pasajeros: Masivo, colectivo de mediana capacidad, Colectivo de baja capacidad, individual, individual asociado a plataformas centralizadas electrónicas y Ecotaxi
2. De carga: General, de arrastre y salvamento.
3. Mixto, se presta transportando a la vez personas y carga no peligrosa.
4. Especializado, se presta para satisfacer servicios de transporte de personal, escolares o de turismo.
5. Ferroviario, se presta con trenes.
6. Funicular o teleférico, canastillas movidas por cables.
7. Mensajería y paquetería, se presta transportando sobres o paquetes cuyo peso no exceda de treinta kilogramos.

Con la finalidad de complementar lo anterior y, tomando como base la estructura orgánica de la SEMOVI-EDOMEX, el registro de las unidades de transporte público se realiza en la Dirección General del Registro Estatal de Transporte Público.

Asimismo, la Secretaría de Movilidad autoriza y modifica las tarifas a que se sujete el servicio público de transporte de pasajeros en las modalidades de colectivo, individual y mixto, de acuerdo con el Artículo 31, fracción XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

1.2.4 Normatividad aplicable, comisiones y fondos creados para coordinar la gestión metropolitana.

En los últimos años, la movilidad ha transitado por varios caminos para obtener el reconocimiento como derecho humano, por parte de las entidades de la Ciudad de México y el Estado de México, en sus respectivas legislaciones, es posible encontrar este reconocimiento, tal es el caso del artículo 14 párrafo segundo de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, así como en el artículo primero de la Ley de Movilidad del Estado de México. Por parte de la Federación, fue el 18 de diciembre de 2020, con la adición a un párrafo en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.

De acuerdo con la Ley de Movilidad del Distrito Federal (vigente), los principios que deben garantizar el derecho a la movilidad son: seguridad, accesibilidad, eficiencia, igualdad, calidad, resiliencia, multimodalidad, sustentabilidad y bajo carbono, participación y corresponsabilidad social e innovación tecnológica. Por parte de la Ley de Movilidad del Estado de México (vigente), sus principios son: igualdad, jerarquía, sustentabilidad, seguridad, congruencia, coordinación, eficiencia, legalidad, exigibilidad y accesibilidad.

Diferentes disposiciones normativas permiten formular proyectos o políticas públicas de carácter metropolitano, dichas disposiciones pueden analizarse en 2 sentidos, el primero, en entender a la movilidad propiamente como un Derecho Humano, y el segundo, en hacer necesaria la cooperación en la gestión entre diferentes gobiernos de diferentes niveles y entidades (ya sea en materia de movilidad o en general); a continuación, se presentan algunos ejemplos:

| Nombre del ordenamiento o disposición | Artículo, numeral o fracción aplicable | Contenido |
|---|---|--|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Artículo 4, penúltimo párrafo. | Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad |
| | Artículo 115 | Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan [...]. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio |
| | 122 inciso C. | C. 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. |
| Constitución Política de la Ciudad de México | Artículo 16 Ordenamiento Territorial, apartado H, número 3, inciso i. | Las autoridades de la Ciudad desarrollarán y ejecutarán políticas de movilidad, para lo cual deberán promover, bajo con criterios de equidad, la coordinación con otras entidades en los sistemas de movilidad metropolitana. |
| Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México | Artículo 139, fracción II. | Mecanismos de coordinación entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplica con otras entidades. |
| Nueva Agenda Urbana | Punto 90, 114, 115 y 117 | Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales, velando por la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales. Promoveremos una gobernanza metropolitana inclusiva que abarque diversos marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables, incluida la gestión sostenible de la deuda, según proceda. Adoptaremos medidas para promover |

| Nombre del ordenamiento o disposición | Artículo, numeral o fracción aplicable | Contenido |
|--|--|--|
| | | <p>la participación plena y eficaz de las mujeres y la igualdad de derechos en todos los ámbitos y en el liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones, en particular en los gobiernos locales.</p> <p>Promoveremos el acceso de todos a unos sistemas de transporte terrestre y marítimo y de movilidad urbana que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y tengan en cuenta las cuestiones de edad y género, que hagan posible una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos, mediante la integración de los planes de transporte y movilidad en las planificaciones urbanas y territoriales y la promoción de una amplia gama de opciones de transporte y movilidad.</p> |
| Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano | Artículo 31 a 35 | 31 a 35. Programas metropolitanos y zonas conurbadas 36 a 39. Gobernanza metropolitana |
| Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente | Artículo 23, fr. IV | Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios: Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental; |
| Ley General de Cambio Climático | Artículo 82, fr. III | Los recursos para apoyar la implementación de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático se destinarán a Desarrollo y ejecución de acciones de mitigación de emisiones conforme a las prioridades de la Estrategia Nacional, el Programa y los programas de las Entidades Federativas en materia de cambio climático; particularmente en proyectos relacionados con [...] desarrollo de sistemas de transporte sustentable |
| Ley General de Movilidad y Seguridad Vial | Artículo 7 | El Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial será el mecanismo de coordinación entre las autoridades competentes en materia de movilidad y seguridad vial, de los tres órdenes de gobierno, así como con los sectores de la sociedad en la materia, a fin de cumplir el objeto, los objetivos y principios de |

| Nombre del ordenamiento o disposición | Artículo, numeral o fracción aplicable | Contenido |
|--|--|---|
| | | esta Ley, la política, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional y los instrumentos de planeación específicos. |
| Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México | Artículo 14 segundo párrafo | [<i>Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México</i>] De igual forma sus actividades serán enfocadas en el fortalecimiento y creación de políticas públicas para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, la movilidad, la salud mental y física, así como los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. |
| Ley de Coordinación Metropolitana | Artículo 1 | [<i>La presente ley</i>] tiene por objeto establecer los lineamientos y bases generales de la planeación estratégica de conformidad con los criterios que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México para fomentar el desarrollo armónico y sustentable en materia de habitabilidad, movilidad y calidad de vida, a través de una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y su vinculación con la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del País |
| Ley de Movilidad del Distrito Federal | Artículo 7 | Los principios que deben garantizar el derecho a la movilidad son: seguridad, accesibilidad, eficiencia, igualdad, calidad, resiliencia, multimodalidad, sustentabilidad y bajo carbono, participación y corresponsabilidad social e innovación tecnológica |
| Ley de Movilidad del Estado de México | Artículo 1 y 5 | <p>Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en el Estado de México, sus disposiciones son de orden público e interés, general y tiene por objeto establecer las bases y directrices a las que se deberá sujetar la Administración Pública para planear, regular, gestionar y fomentar la movilidad de las personas en el Estado de México, mediante el reconocimiento de la movilidad como un derecho humano del que goza toda persona sin importar su condición, modo o modalidad de transporte.</p> <p>Artículo 5. Las autoridades en materia de movilidad, en el ámbito de su competencia, deberán observar los siguientes principios rectores: igualdad,</p> |

| Nombre del ordenamiento o disposición | Artículo, numeral o fracción aplicable | Contenido |
|---------------------------------------|--|---|
| | | jerarquía, sustentabilidad, seguridad, congruencia, coordinación, eficiencia, legalidad, exigibilidad y accesibilidad |
| Decreto de Creación del Metro | Artículo 6, inciso L | El Consejo de Administración tendrá la facultad de en general, desempeñar todas las atribuciones que estén comprendidas en el objeto de la institución y que no estén expresamente reservadas por la ley al Gobierno Federal o al Departamento del Distrito Federal |
| Estatuto Orgánico del RTP | Artículo 25, fracción IV, XIV, XVII y 28, fracción III, IV | <p>Artículo 25. Las Direcciones Ejecutivas tendrán las siguientes atribuciones comunes:</p> <p>IV. Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales y administrativas en todos los asuntos que les sean asignados;</p> <p>XIV. En el ámbito de su competencia, proponer al Director, Directora General proyectos de acuerdo para someter a la autorización o conocimiento del Consejo;</p> <p>XVII. Realizar estudios y proponer proyectos de modernización administrativa, que requieran el desarrollo del servicio público de transporte de pasajeros que presta el Organismo, en sus respectivas áreas;</p> <p>28. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Operación y Mantenimiento:</p> <p>III. Proponer a la Dirección General los lineamientos generales que coadyuven a regular la operación del servicio público de transporte de pasajeros que presta la Entidad</p> <p>IV. Coordinar la implementación de las políticas y lineamientos aplicables en la operación del transporte</p> |
| Estatuto Orgánico del Metro | Artículo 10, fracción XVII | Son atribuciones indelegables del Consejo de Administración aprobar los programas institucionales de acuerdo con lo establecido en las Leyes aplicables, los planes y los presupuestos de la Entidad. |
| Estatuto Orgánico del STE | Artículo 20, fracción III, IV, XII | <p>Artículo 20. Serán facultades y obligaciones del Director General de la Entidad, las siguientes:</p> <p>III. Presentar al Consejo de Administración, para su aprobación, los programas de corto, mediano y largo plazos, así como los presupuestos que la Entidad requiera para la ejecución de esos programas;</p> |

| Nombre del ordenamiento o disposición | Artículo, numeral o fracción aplicable | Contenido |
|---|--|---|
| | | <p>IV. Establecer los lineamientos para la formulación de los programas de organización y/o modernización, así como las propuestas de modificación de la estructura básica de organización y someterlas a la aprobación del Consejo;</p> <p>XII. Proponer la celebración de convenios con el Gobierno del Estado de México y Municipios conurbados a la Ciudad de México, para la prestación y modificación del servicio de transportación de pasajeros en el área metropolitana.</p> |
| Reglamento Interior de la SEMOVI-EDOMEX | Artículo 13 | La Unidad de Servicios Metropolitanos, en el marco de los convenios que celebre el Gobierno del Estado con otras entidades federativas y el Distrito Federal en materia de transporte, realizará el seguimiento de los compromisos que asuma la Secretaría y propondrá la realización de estudios técnicos y la elaboración de dictámenes relacionados con el transporte metropolitano |
| PROAIRE 2021-2030 | Acción 2.1, 2.2., 2.3 | <p>Actualización de la normatividad de emisiones vehiculares y de eficiencia energética, aplicable a unidades ligeras</p> <p>Fomento de la renovación tecnológica del transporte particular y la electromovilidad.</p> <p>Administración de la demanda del transporte individual motorizado.</p> |

Tabla 6. Referencias normativas relativas a movilidad y gestiones metropolitanas. Elaboración propia.

Asimismo, diferentes comisiones u órganos colegiados de los diferentes Poderes de la Unión se han constituido con la finalidad de coordinar esfuerzos en materia específicamente de movilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. A continuación, se mencionan las más relevantes:

- Red Nacional Metropolitana.
- Comisión Metropolitana de Movilidad (establecida entre los Secretarios de Movilidad de la Ciudad de México y el Estado de México).
- Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado de la República.
- Comisión de Movilidad Transporte y Vialidad de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.
- Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad de la cámara de Diputados.
- Comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, establecida en el artículo 36 fracción I de la LGAHOTDU.
- Consejo consultivo de desarrollo metropolitano, establecido en el artículo 36 fracción II de la LGAHOTDU.

Si bien la movilidad ha tenido reconocimiento como Derecho Humano y una visión metropolitana que se ha reflejado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones de la Ciudad de México, el Estado de México, y también en comisiones en la materia, a la fecha, entre ambas entidades federativas existe una disparidad marcada por la gestión de este servicio. Dicha disparidad es reflejada al comparar entre ambas entidades ciertos aspectos relacionados al acceso o respeto a los principios de movilidad anteriormente mencionados, tales como:

1. Costos del transporte:

| Ciudad de México | Estado de México |
|---|--|
| <p>Costo del bus/micro por tramo (2020): a) En microbuses y vagonetas el costo será de \$5.00 para una distancia de hasta 5 kilómetros; de \$5.50 para una distancia de 5 a 12 kilómetros; y de \$6.50 para una distancia de más de 12 kilómetros; y b) En autobuses el costo será de \$6.00 para una distancia de hasta 5 kilómetros y de \$7.00 para las de más de 5 kilómetros. c) En Corredores Concesionados será de \$6.50 para el servicio ordinario y de \$7.00 para el servicio ejecutivo</p> | <p>Costo del bus/micro (2020): \$12.00 por los primeros 5 Km. y \$0.25 el Km. adicional</p> |
| <p>Costo Metrobús: \$6.00 pesos m.n. La tarifa de un viaje al Aeropuerto de la Ciudad de México, terminales 1 y 2 es de \$30.00 pesos m.n. En ambos casos, más el pago por tarjeta de \$10.00.</p> | <p>Costo Mexibús: \$9.00 pesos m.n. Más el pago por tarjeta de \$10.00</p> |

Tabla 7. Comparación entre costos de transporte en la Ciudad de México y en los municipios metropolitanos del Estado de México, 2020. Elaboración propia.

2. Tiempo promedio de traslado:

| Rangos de duración del viaje | Viajes Ciudad de México | % | Viajes Municipios Conurbados del Estado de México y Tizayuca, | % |
|-------------------------------|-------------------------|------|---|-------|
| Hasta 15 minutos | 539356 | 15.1 | 633901 | 15.83 |
| De 16 a 30 minutos | 757853 | 21.2 | 845591 | 21.12 |
| De 31 a 1 hora | 1251376 | 34.9 | 1077811 | 26.92 |
| Más de una hora hasta 2 horas | 923411 | 25.8 | 1157467 | 28.91 |
| Mas de 2 horas | 111108 | 3.1 | 289325 | 7.23 |
| Total | 3583104 | 100 | 4004095 | 100 |

Tabla 8. Viajes realizados el día observado entre semana por la población residente en la ZMVM (diferenciando entre la Ciudad de México y los Municipios Conurbados del Estado de México y Tizayuca), para ir al trabajo, por rangos de duración del viaje. Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Origen Destino-2017 (INEGI, 2017).

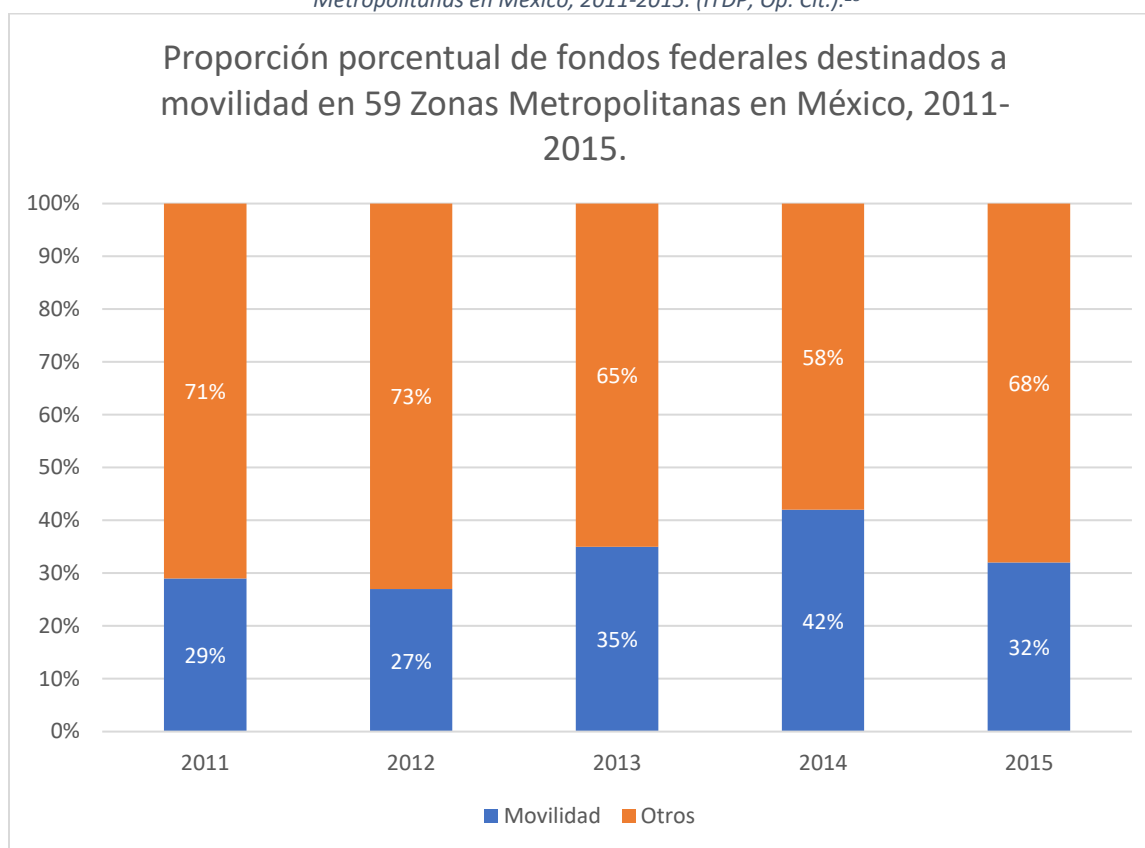
Como es posible distinguir en la anterior tabla, en los municipios conurbados del Estado de México y Tizayuca hay una mayor proporción por los viajes largos (más de 1 hora hasta 2 horas y más de 2 horas) en comparación con la proporción de viajes largos en la Ciudad de México.

3. Análisis del gasto público en movilidad y transporte:

Dejando de lado el análisis comparativo entre las entidades que conforman la ZMVM, y viendo dicha zona como un solo ente, es necesario analizar el estado que guarda la inversión pública en materia de movilidad.

De acuerdo con datos del reporte “Invertir para movernos 2015” del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP, 2017), la inversión pública, proveniente de fondos federales de 2011 a 2015 en 59 Zonas Metropolitanas del país, se distribuye de la siguiente manera:

Ilustración 5. Relaboración de gráfico: Proporción porcentual de fondos federales destinados a movilidad en 59 Zonas Metropolitanas en México, 2011-2015. (ITDP, Óp. Cit.).²⁸

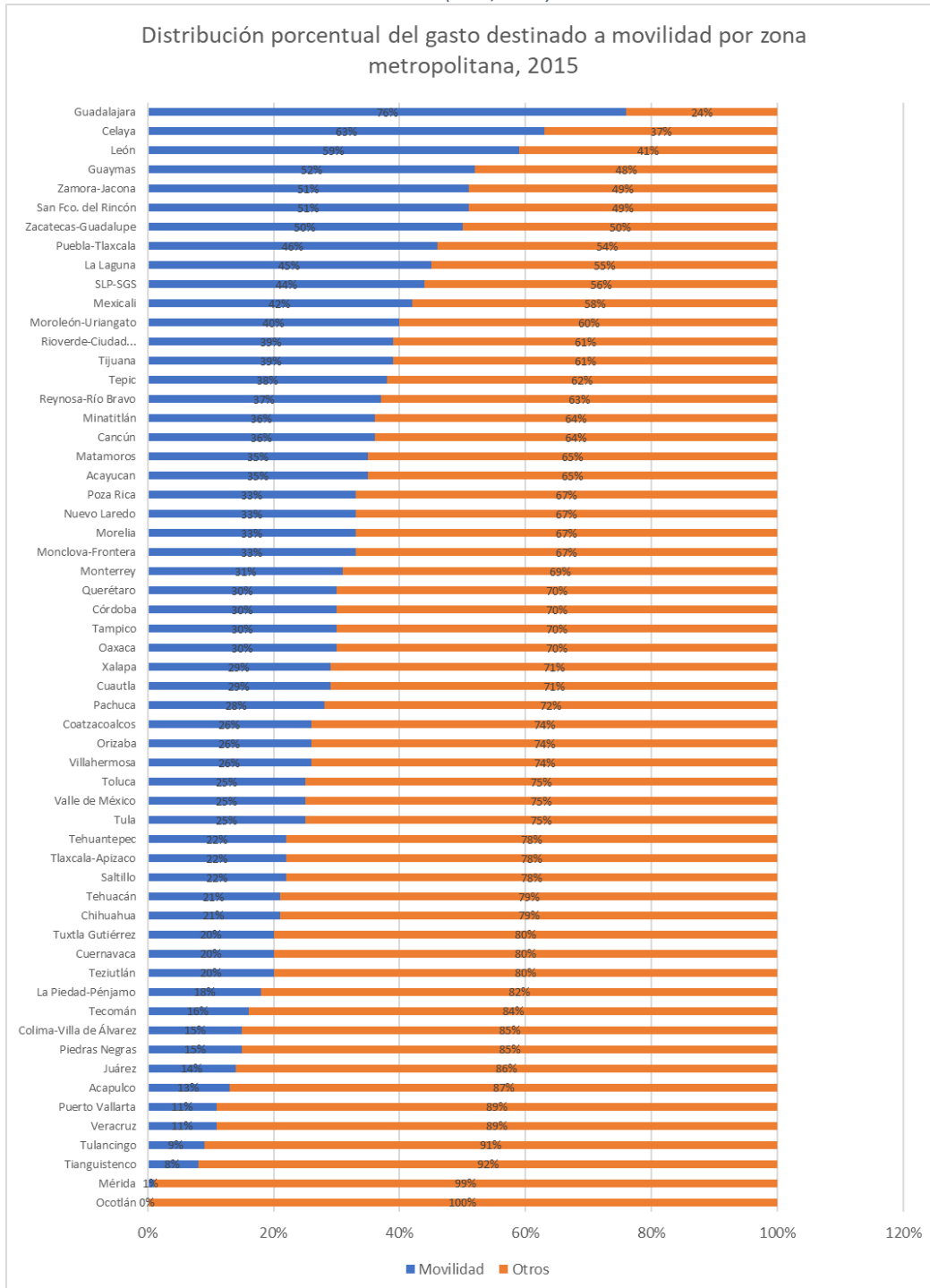


Es importante destacar que la mayor parte de dichos recursos se han concentrado en privilegiar la movilidad mediante el uso privado del automóvil, cuando realmente es necesario concentrarlo en transporte público por cuestiones de espacio, ambientales y de cantidad de usuarios (ONU-Hábitat, 2014); la primera tiene que ver con la manera en la que se trasladan las personas por vehículo privado, siendo 1.2 personas por unidad, la segunda, en relación con la primera, se refiere a las emisiones generadas por vehículos (las cuales, en promedio trasladan 1.2 personas por unidad), ya que representan hasta un 60% de la contaminación total; y la tercera, en relación con el porcentaje de viajes mencionado anteriormente, donde el transporte público en la ZMVM representa el 45.1% de los viajes, mientras que el transporte privado representa 21.1% en la misma escala. Es decir; crear e invertir en infraestructura dirigida al automóvil agrava el problema de movilidad, dado que, a escala social, la movilidad basada en el vehículo privado resulta injusta, minoritaria e insolidaria. Es el sistema más ineficiente de la movilidad urbana. Más caro, dañino para la salud y para el ambiente.

²⁸ Aclarando que, de acuerdo con la metodología empleada, se revisó el “Informe sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el año 2015; donde dentro del rubro de movilidad se consideran infraestructura automovilística, infraestructura peatonal, infraestructura ciclista, transporte público, espacios públicos y pavimentación. El rubro de otro concentra infraestructura en servicios de agua, servicios educativos, de cultura y deportivos, así como el pago de sueldos y salarios, seguridad pública, etcétera.

Si bien las cifras anteriormente señaladas corresponden a 59 Zonas Metropolitanas. La presente gráfica muestra la distribución porcentual del gasto destinado a movilidad por cada zona metropolitana:

Ilustración 6 Relaboración de gráfico: Distribución porcentual del gasto destinado a movilidad por zona metropolitana, 2015. (ITDP, 2017).



La ZMVM, Puebla-Tlaxcala, Monterrey, Guadalajara y León son quienes más reciben fondos federales, ya que en conjunto suman el 50% de todos los fondos.

1.4 Consideraciones finales

Es notorio que la mayor parte de la infraestructura y los modos de transportes se encuentran concentrados en la Ciudad de México, y no solamente se ve reflejado a nivel de la infraestructura, sino en el tamaño del aparato gubernamental (aspecto organizacional) para ofrecer diversos medios de transporte, pues, por mencionar un ejemplo, los OPD tienen independencia de operación ante la SEMOVI-CDMX al contar con sus propios Consejos de Administración, cuando, por otro lado, el Estado de México ni siquiera cuenta con OPD. El Estado de México carece de un aparato gubernamental suficiente para ofrecer diversos sistemas y medios de transporte público al concentrarse en la gestión del transporte masivo y no en creación de OPD o en la ampliación de su aparato estatal. La SEMOVI-EDOMEX carece de una estructura orgánica y atribuciones claras y amplias en el ámbito metropolitano dentro de sus Unidades Administrativas (como es el caso de la Unidad de Servicios Metropolitanos) que permitan ampliar la movilidad en la entidad y articular una gestión metropolitana.

Todo lo anterior resalta la necesidad de llevar a cabo programas y proyectos encaminados a la movilidad mediante el transporte público, con enfoque metropolitano en el Valle de México, dado que es imperativo, en primera instancia contar con una dirección política clara que permita generar políticas urbanas/metropolitanas y asignar recursos financieros adecuadamente para evitar verse sometida a agentes externos que influyan en la toma de decisiones para beneficio propio.

La gobernanza metropolitana no se alcanzará únicamente con mayor formalización y estructuras más jerárquicas (Subirats, 2019 p.93), sino también con la consolidación del concepto de la ciudadanía metropolitana con la finalidad de elevar la noción de ciudad desde un punto basado en límites político-administrativos a otro punto basado en la interdependencia entre una región más compleja.

En suma, los límites del presente capítulo son claros pues su objetivo es establecer una aproximación hacia la definición de conceptos claves y a la problemática, sin embargo, los conceptos descritos desprenden una necesaria revisión de resultados de programas gubernamentales en la materia, para contrastarlos con experiencias de viaje de personas usuarias que será retomada en el siguiente capítulo para entender el papel de la gobernanza con sus diferentes componentes y conceptos relacionados (como el centralismo, descentralismo, federalismo y la subsidiariedad) en un ámbito metropolitano. Esto con la finalidad de entender esta conciencia de ciudadanía metropolitana y contrarrestar problemáticas adicionales.

Capítulo II. Observación de avances y situación actual. Experiencia urbana metropolitana, programas de gobierno y gobernanza metropolitana.

El presente capítulo centra su atención principalmente en analizar dos aspectos fundamentales: 1) la experiencia urbana de las personas usuarias de los diferentes sistemas de transporte público de la ZMVM (tanto con datos de la Encuesta Origen Destino de 2017, como con entrevistas) y, 2) los diversos programas gubernamentales que existen, tanto a nivel Federal, como en las entidades del Estado de México y Ciudad de México en la materia. Lo anterior, con la finalidad de contrastarlas e identificar repercusiones o relación con la gobernanza metropolitana. La composición del presente capítulo, mismo que responde a los dos ejes teóricos principales de la investigación (gobernanza y movilidad) será la siguiente:

1. Análisis de la movilidad metropolitana. Se retoman y concentran datos de la Encuesta Origen Destino de 2017 para identificar 4 aspectos: modalidad de viaje, propósito(s) de viaje, lugar(es) de destino y duración de viaje; con el análisis desprendido se definirá un perfil de entrevistado que sirva como insumo para recuperar experiencias urbanas relacionadas con la movilidad cotidiana en Valle de México.
2. Análisis de los programas gubernamentales: a partir de lo establecido en materia de movilidad y gobernanza metropolitana en los ejes y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Desarrollo del Estado de México y el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, se identifican los programas desprendidos de dichos planes generales, sus reglas de operación y normatividad relacionada, asignación de recursos e indicadores, con la finalidad de llevar a cabo un seguimiento de avances que sirva de contraste con la información levantada en las entrevistas previamente realizada.
3. Discusión sobre el fenómeno metropolitano y el concepto de gobernanza. Explora el nivel de complejidad y fragmentación administrativa entre las estructuras de gobierno de ambas entidades de la ZMVM y cómo afecta o complejiza la coordinación administrativa en materia de movilidad metropolitana. En este apartado se abordan los esquemas de coordinación o instancias de gobernanza establecidas, principalmente, por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV) y su relación con el pacto federal como elemento central en el análisis de la movilidad en la ZMVM. Dentro de este apartado general, se estudian algunos casos de éxito de coordinación metropolitana en México, como es el específico de Guadalajara, pues tanto en su formación normativa como de gestión ha aportado a experiencias que podrían considerarse en futuros diseños.

2.1 Análisis de Movilidad Metropolitana

Como se mencionó en el capítulo anterior, el 45.1% de los viajes en la ZMVM se realizan en transporte público, donde el principal medio articulador es el transporte público concesionado al sector privado y, por otro lado, el 21.1% de los viajes se realizan transporte privado. Si bien el porcentaje es inferior, su impacto es alto particularmente por el bajo número de ocupación por vehículo, pues de acuerdo con datos de la Encuesta Origen Destino, el 68% de los viajes que se realizan en vehículo o camioneta en la ZMVM cuentan con una persona a bordo del vehículo, lo cual se traduce en una movilidad donde muchos vehículos transportan a pocas personas. La siguiente tabla ilustra lo anterior a escala metropolitana, así como por las entidades de la Ciudad de México y Estado de México.

Tabla 9. Viajes realizados el día observado²⁹entre semana en automóvil o camioneta con origen en la Ciudad de México y en los municipios conurbados del Estado de México y Tizayuca, en los que el informante fue el conductor³⁰, por número de personas a bordo del vehículo al inicio del viaje.

| Número de personas en el vehículo | Viajes ZMVM | % ZMVM | Viajes CDMX | % CDMX | Viajes EDOMEX y Tiz. | % EDOMEX y Tiz. |
|-----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|----------------------|-----------------|
| 1 persona | 2 960 608 | 68.3 | 1 762 977 | 69.4 | 1 176 352 | 66.7 |
| 2 personas | 962 839 | 22.2 | 555 633 | 21.9 | 398 614 | 22.6 |
| 3 personas | 287 124 | 6.6 | 154 408 | 6.1 | 129 540 | 7.3 |
| 4 personas | 97 180 | 2.2 | 52 137 | 2.1 | 44 022 | 2.5 |
| 5 o más personas | 28 729 | 0.7 | 13 997 | 0.6 | 14 325 | 0.8 |
| Total | 4 336 480 | 100.0 | 2 539 152 | 100.0 | 1 762 853 | 100.0 |

Fuente: (INEGI, 2017).

La modalidad del viaje en vehículo privado, aun siendo una quinta parte de la totalidad de los viajes que se realizan a escala metropolitana, representa una amplia ocupación del espacio público. Esto acentúa la necesidad de consolidar un sistema de transporte público regulado a escala metropolitana, pues representa una práctica mayoritaria, contrario a al uso privado del automóvil, ya que, de continuar con el esquema de inversión y apoyo a la infraestructura dirigida al uso privado del automóvil, los efectos en la movilidad contarán con efectos adversos; la eficiencia que representa el uso del transporte público deriva en un beneficio social de mayor nivel.

Naturalmente, el objetivo de la presente investigación gira en torno a la movilidad en transporte público, por lo que, a continuación, se ilustrarán algunos aspectos de relevancia sobre la experiencia urbana para definir un perfil que sirva para llevar a cabo entrevistas y contrastar dicha información. Los datos sobre movilidad en transporte privado serán tomados también como punto de partida en la formulación de preguntas una vez que el perfil sea definido.

²⁹ El día de la semana observado pudo haber sido martes, miércoles o jueves

³⁰ Se consideran los viajes de los informantes que tienen 16 años y más que fueron conductores del auto o camioneta que utilizaron durante el viaje

2.1.1 Análisis de datos de la Encuesta Origen Destino y determinación de perfil

Con base en los diferentes resultados que ofrece la Encuesta Origen Destino, se destacan aquellos relacionados a dos aspectos importantes: propósito del viaje y duración del viaje. Como se ha podido observar en tablas anteriores, hay una serie de notas metodológicas de origen en los títulos de cada tabla, mismas que se precisarán a continuación para efectos de simplificar la lectura:

1. **Día observado:** El día de la semana observado pudo haber sido martes, miércoles o jueves.
2. **Bicicleta:** Comprende bicicleta pública y privada.

Propósito del viaje

En primera instancia, se definen los principales propósitos de viaje, según sexo, donde se destaca al lugar de trabajo y de estudio como los predominantes junto con el regreso al hogar (el cual puede ser producto de retorno de los dos propósitos mencionados), pues en esos 3 propósitos se concentra el 85% de los viajes en total.

Tabla 10. Viajes realizados el día observado entre semana por la población de 6 años y más, y su distribución porcentual por propósito del viaje, excluyendo viajes realizados únicamente caminando, según sexo. Fuente: (INEGI, 2017).

| Propósito del viaje | Viajes | % | Mujeres | % | Hombres | % |
|---|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| Regresar al hogar | 10 987 250 | 46.9 | 5 121 901 | 46.9 | 5 865 349 | 46.9 |
| Ir al trabajo | 6 632 450 | 28.3 | 2 450 552 | 22.5 | 4 181 898 | 33.5 |
| Ir a estudiar | 2 362 728 | 10.1 | 1 170 379 | 10.7 | 1 192 349 | 9.5 |
| Ir de compras (bienes y servicios) | 917 552 | 3.9 | 577 912 | 5.3 | 339 640 | 2.7 |
| Convivir (amigos o familiares), deportes o recreación | 687 128 | 2.9 | 410 210 | 3.8 | 276 918 | 2.2 |
| Llevar o recoger a alguien | 1 015 836 | 4.3 | 692 932 | 6.4 | 322 904 | 2.6 |
| Hacer un trámite | 243 597 | 1.0 | 137 031 | 1.3 | 106 566 | 0.9 |
| Otro propósito | 555 999 | 2.4 | 349 923 | 3.2 | 206 076 | 1.6 |
| Total | 23 410 632 | 100.0 | 10 914 195 | 100.0 | 12 496 437 | 100.0 |

Excluyendo al propósito de retorno (regresar al hogar), se puede observar una predominancia de transporte colectivo como modalidad utilizada, donde el colectivo abarca un 30.7% y la suma de los diferentes transportes que constituyen la modalidad del transporte público, suma un total de 42.2%, en contraste con el automóvil, que representa el 12.6%.

Tabla 11. Viajes realizados el día observado entre semana por la población de 6 años y más, para ir a estudiar y al hogar, por modo de transporte utilizado. Fuente: (INEGI, 2017).

| Modo de transporte | Viajes ³¹ Estudiar | % Estudiar | Viajes Hogar | % Hogar |
|------------------------------|----------------------------------|---------------|-----------------|------------|
| Colectivo | 1 257 694 | 30.7 | 5 495 578 | 33.6 |
| Taxi (sitio o de aplicación) | 164 282 | 4.0 | 772 154 | 4.7 |

³¹ La suma por medio de transporte utilizado puede ser mayor que el total porque en un viaje una persona puede emplear más de un medio de transporte.

| Modo de transporte | Viajes ³¹ Estudiar | % Estudiar | Viajes Hogar | % Hogar |
|---------------------------|----------------------------------|---------------|-------------------|--------------|
| Metro | 362 251 | 8.8 | 2 115 693 | 12.9 |
| Metrobús o Mexibús | 111 634 | 2.7 | 519 352 | 3.2 |
| Automóvil | 515 609 | 12.6 | 2 998 824 | 18.3 |
| Motocicleta | 28 777 | 0.7 | 171 508 | 1.1 |
| Sólo caminar en la calle | 132 761 | 3.2 | 5 372 220 | 32.8 |
| Bicicleta | 1 740 164 | 42.4 | 341 550 | 2.1 |
| Otro modo | 52 787 | 1.3 | 1 140 126 | 7.0 |
| Total³² | 4 102 892 | 100.0 | 16 359 470 | 100.0 |

Asimismo, en cuanto al propósito predominante (ir al trabajo), se puede identificar la distribución entre las entidades de la Ciudad de México y el Estado de México, donde los datos reflejan aspectos interesantes, como los siguientes:

1. Los viajes en colectivo de residentes del Estado de México son mayores con respecto a los viajes de residentes de la Ciudad de México, por una amplia diferencia.
2. En contraparte, los viajes en Metro de residentes de la Ciudad de México son superiores a los viajes de residentes del Estado de México, sin embargo, no existe una gran diferencia entre ambos números. Algo similar sucede con Metrobús y el Automóvil.

Tabla 12. Viajes realizados el día observado entre semana por la población residente en la Ciudad de México y en los Municipios Conurbados del Estado de México y Tizayuca, para ir al trabajo, por modo de transporte utilizado. Fuente: (INEGI, 2017).

| Modo de transporte | Viajes ZMVM | % ZMVM | Viajes CDMX | % CDMX | Viajes EDOMEX y Tiz. | % EDOMEX y Tiz. |
|------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------------|--------------------|
| Colectivo | 3 434 774 | 45.2 | 1 386 066 | 38.7 | 2 048 708 | 51.1 |
| Taxi (sitio o de aplicación) | 328 711 | 4.3 | 189 512 | 5.3 | 139 199 | 3.5 |
| Metro | 1 599 003 | 21.1 | 865 676 | 24.2 | 733 327 | 18.3 |
| Metrobús o Mexibús | 362 355 | 4.8 | 204 700 | 5.7 | 157 655 | 3.9 |
| Automóvil | 1 872 173 | 24.7 | 984 141 | 27.5 | 888 032 | 22.2 |
| Motocicleta | 115 083 | 1.5 | 49 800 | 1.4 | 65 283 | 1.6 |
| Sólo caminar en la calle | 961 052 | 12.7 | 435 196 | 12.1 | 525 856 | 13.1 |
| Bicicleta | 208 151 | 2.7 | 69 819 | 2.0 | 138 332 | 3.5 |
| Otro modo | 662 147 | 8.7 | 298 049 | 8.3 | 364 098 | 9.1 |
| Total³³ | 7 593 502 | 100.0 | 3 585 067 | 100.0 | 4 008 435 | 100.0 |

³² La suma por medio de transporte utilizado puede ser mayor que el total porque en un viaje una persona puede emplear más de un medio de transporte.

³³ La suma por medio de transporte utilizado puede ser mayor que el total porque en un viaje una persona puede emplear más de un medio de transporte.

Se señalan específicamente estos dos puntos dato que reflejan con claridad la movilidad metropolitana proveniente desde el Estado de México a centros de trabajo ubicado en la Ciudad de México.

El análisis de las tres tablas anteriormente señaladas relacionadas al propósito de viaje sugiere lo siguiente: La mayor parte de los viajes dentro de la ZMVM tiene como propósito ir al trabajo o a la escuela, donde su mayoría son realizados en transporte público (principalmente colectivo) existiendo una fuerte afluencia de fuerza laboral proveniente de los municipios del Estado de México ya que los viajes en metro realizados por residentes del Estado de México son similares a aquellos realizados por residentes de la Ciudad de México (dada la ubicación de centros de trabajo), desembocando en que los viajes en colectivo son 48% más a los de la Ciudad de México. Sin duda, este es el panorama que acentúa la necesidad de contar con sistemas de transporte de alcance metropolitano, además de la duración de viajes, misma que se presenta a continuación.

Duración de viaje

El tiempo invertido en los viajes refleja gran parte de la experiencia urbana que las personas usuarias viven de manera cotidiana, retomando los 3 principales propósitos de viaje, a continuación, se presenta un promedio de minutos que se invierten en la ZMVM.

Tabla 13. Viajes realizados el día observado entre semana por la población de 6 años y más, y minutos promedio de duración del viaje por propósito del mismo, sin considerar los viajes caminando³⁴. Fuente: (INEGI, 2017).

| Propósito del viaje | Viajes | % | Promedio (minutos) |
|---------------------|-------------------|--------------|--------------------|
| Trabajo | 6 626 192 | 28.3 | 62.8 |
| Estudio | 2 362 335 | 10.1 | 45.7 |
| Regresar al hogar | 10 978 098 | 46.9 | 57.8 |
| Otro propósito | 3 424 072 | 14.6 | 42.4 |
| Total | 23 390 697 | 100.0 | 55.8 |

Es notoria la predominancia de los viajes con propósito al trabajo, con un total de 62.8 minutos. Sin embargo, valdrá la pena desagregar este resultado de manera que refleje la distribución por entidad federativa y en clases de tiempo para entender de manera más detallada este aspecto.

Tabla 14. Viajes realizados el día observado entre semana por la población residente en la Ciudad de México y en los Municipios Conurbados del Estado de México y Tizayuca, para ir al trabajo, por rangos de duración del viaje. Fuente: (INEGI, 2017).

| Rangos de duración del viaje | Viajes ZMVM | % ZMVM | Viajes CDMX | % CDMX | Viajes EDOMEX y Tiz. | % EDOMEX y Tiz. |
|------------------------------|-------------|--------|-------------|--------|----------------------|-----------------|
| Hasta 15 minutos | 1 173 257 | 15.5 | 539 356 | 15.1 | 633 901 | 15.8 |
| De 16 a 30 minutos | 1 603 444 | 21.1 | 757 853 | 21.2 | 845 591 | 21.1 |
| De 31 a 1 hora | 2 329 187 | 30.7 | 1 251 376 | 34.9 | 1 077 811 | 26.9 |

³⁴ Se excluyen todos los viajes que se realizaron exclusivamente caminando.

| Rangos de duración del viaje | Viajes ZMVM | % ZMVM | Viajes CDMX | % CDMX | Viajes EDOMEX y Tiz. | % EDOMEX y Tiz. |
|-------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|----------------------|-----------------|
| Más de una hora hasta 2 horas | 2 080 878 | 27.4 | 923 411 | 25.8 | 1 157 467 | 28.9 |
| Mas de 2 horas | 400 433 | 5.3 | 111 108 | 3.1 | 289 325 | 7.2 |
| Total | 7 587 199 | 100.0 | 3 583 104 | 100.0 | 4 004 095 | 100.0 |

En la tabla anterior se ilustra de manera clara la proporción de viajes con propósito al trabajo en cada una de las entidades federativas, donde resaltan aspectos tan diferenciados, mismos que se señalan a continuación:

1. Los viajes cortos (de 31 minutos a 1 hora), 14% superiores en la Ciudad de México con respecto al Estado de México.
2. Los viajes largos (de una hora hasta 2 horas), son 25% superiores en el Estado de México con respecto en la Ciudad de México.
3. Los viajes mayores a 2 horas son 160% superiores en el Estado de México con respecto a la Ciudad de México.

Con relación al análisis de movilidad en todas sus vertientes y para definir un perfil idóneo para llevar a cabo entrevistas que permitan conocer la experiencia urbana en movilidad, se destaca que dicho perfil, preferentemente, debe contar con las siguientes características:

1. **Edad:** Persona mayor de edad.
2. **Origen:** Preferentemente residente en algún municipio del Estado de México que forme parte de la ZMVM.
3. **Propósito:** Persona estudiante o trabajadora en la Ciudad de México.
4. **Modalidad:** Persona usuaria de transporte público.
5. **Duración del viaje:** Persona que realice viajes mayores a 30 minutos.

2.1.2 Entrevista

Dado que el propósito del presente capítulo consiste en contrastar datos con experiencia urbana de las personas usuarias de transporte público, y con base en el perfil definido, se tomaron como referencias las experiencias de personas usuarias de transporte público recuperadas en las entrevistas de Montiel Flores (sustentante, 2019), de las cuales particularmente se retomarán tres entrevistas, a saber, las siguientes:

Tabla 15. Descripción general de los viajeros entrevistados en la ZMVM

| # | Viajera | Edad | Ocupación | Origen | Destino | Tiempo de traslado diario (ida y vuelta) | Costo aproximado diario |
|---|---------|---------|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------|--|-------------------------|
| 1 | Sofia | 21 años | Estudiante universitaria y empleada | San Miguel Xalostoc, Ecatepec, | UAM Xochimilco, | 5 horas | \$40 |

| # | Viajera | Edad | Ocupación | Origen | Destino | Tiempo de traslado diario (ida y vuelta) | Costo aproximado diario |
|---|---------|---------|---|--------------------------------|----------------------------------|--|-------------------------|
| | | | | Estado de México | Ciudad de México | | |
| 2 | Salma | 21 años | Estudiante universitaria y operadora telefónica | Chimalhuacán, Estado de México | UAM Xochimilco, Ciudad de México | 5 horas | \$42.5 |
| 3 | Leslie | 21 años | Estudiante universitaria | Chimalhuacán, Estado de México | UAM Xochimilco, Ciudad de México | 5 horas | \$42.5 |

Fuente: Montiel Flores (2019).

Las experiencias se clasificarán por viajera, buscando describir aspectos relacionados a los ya descritos anteriormente, como propósito del viaje o su duración, lo anterior con la finalidad de cruzar la experiencia urbana con los datos.

Sofía. Estudiante universitaria y empleada. 5 horas diarias de traslado ida y vuelta.

Un día normal consistía en levantarse a las 6 de la mañana, alistarse para salir de su casa a las 7 am y tomar una *combi* que cobra 10 pesos para realizar un recorrido de 40 minutos hasta la estación Martín Carrera del metro; posteriormente, trasladarse 6 estaciones, hasta la estación Lindavista, y emprender una acelerada carrera hasta la plaza comercial donde trabajaba.

Todo su viaje estaba acompañado por el cansancio acumulado contrastado con la ansiedad colectiva de maquillarse y llegar a tiempo a su trabajo, ansiedad presente en los demás pasajeros de la *combi* y del metro.

Una vez cumplida su jornada laboral, a las 4 p.m., misma que a veces se prolongaba por los retardos ocasionados en el día a día, comenzaba nuevamente una carrera por llegar a la universidad a las 5 p.m., con las repercusiones alimenticias que significaba dicho ritmo de trabajo. El tiempo, al ser bastante reducido para trasladarse de norte a sur de la ciudad, empujó a Sofía a pensar sobre la modificación de su horario para evitar contratiempos, principalmente con la escuela (y todo lo que ello significaba, como salir una hora más temprano de su casa).

Al llegar a la universidad, tras hora y media de camino aproximadamente y con retardos, tareas, lecturas inconclusas y un cansancio notorio, acude a sus clases, para salir a las 8 p.m. Tras haber cumplido con su jornada escolar, regresa a casa, tomando la misma ruta, es decir; volver hasta Martín Carrera y sortear todo tipo de riesgos, como el ruido, acoso, asaltos, olores, peleas, etcétera, para arribar a casa a las 10 p.m. o, en otras palabras, tras haber estado 15 horas fuera de casa y 5 en el transporte público.

Este ritmo de trabajo, al ser muy acelerado, impacta evidentemente en la salud de la usuaria, pues el sueño o la alimentación se ven perjudicadas. En este sentido, los propósitos de sus viajes están relacionados a la duración de estos, por ejemplo, hay más tiempo en el transporte público que en la jornada escolar, sin olvidar el costo del pasaje, mismo que puede afectar a la persona usuaria y ser motivo mismo por el cual se ve en la necesidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo, pues es necesario no solo costear dicho pasaje, sino otros insumos para su vida académica, como fotocopias, alimentos, libros, materiales, etc. Este tipo de circunstancias son frecuentes en la población de la ZMVM, pues como menciona Sofía:

Los músculos también se tensan (incluso hoy en día sigo recibiendo terapia para mi espalda, porque era un estrés aquí en la parte del hombro como una pulsación que te da muy feo, como si te metieran una aguja). Esto se agudizaba al ir con la prisa, porque decía: —5:20. ¡No, ya no llegué! ¡Ya es bien tarde! (Sofía, 21 años. Estudiante universitaria y empleada)

Salma. Estudiante universitaria y operadora telefónica. 5 horas diarias de traslado ida y vuelta.

Al provenir desde una zona del Estado de México que no es vecina directa a la Ciudad de México, el día de Salma se torna más complicado, pues inicia a las 4:30 a.m., se alista y desayuna, apoyada por su familia (principalmente su madre), quien le prepara el desayuno cuando le es posible, de no ser así, Salma se ve en la necesidad de incluso realizar 2 cosas al mismo tiempo, como desayunar y alistarse o maquillarse.

Salma es consciente del ritmo de afluencia de personas, pues indica que las horas pico en el Mexibús son de las 6 a.m. a las 10 a.m., por la mañana y de las 5:30 p.m. hasta las 10 p.m. está “*atascadísimo*” por las personas que, como ella, salen 12 horas antes (o más) para cumplir con su meta laboral o académica diaria.

Una constante presente en esta entrevista, con respecto a la anterior, son las consecuencias producidas por este ritmo acelerado, pues al desvelarse por realizar alguna tarea, puede significar en despertar tarde, adicional a esto, existe la posibilidad de no desayunar, algo que representa un riesgo importante para Salma, quien cuenta que:

[...] me mareo y me siento mal; inclusive ya no puedo ir a la escuela porque me tengo que bajar del transporte de cómo me siento, por eso a fuerzas debo desayunar, mínimo un vaso de leche o un plato de cereal, para no sentirme mal en el trayecto (Salma, 21 años. Estudiante y empleada en un centro de atención telefónica).

Leslie. Estudiante universitaria. 5 horas diarias de traslado ida y vuelta.

El caso de Leslie se encuentra marcado por una diferencia con respecto a las 2 personas entrevistadas, y es que no cuenta con un trabajo (dependiendo económicamente de su familia), por lo que su ritmo diario a veces es un poco más flexible, dándole tiempo incluso de preparar cosas una noche antes, como la higiene personal, o tender su cama o arreglar un poco su cuarto antes de salir de casa.

Sin embargo, comparte la característica de ser originaria de Chimalhuacán, igual que Salma, algo que dificulta los traslados a la Ciudad de México por no ser zona vecina directa, esto se traduce en salir de casa a las 5:30 a.m. y tomar un camión que le cobra 12 pesos, más 2 pesos de un RTP para llegar a la escuela a las 8 a.m., el regreso se dificultaba debido a la configuración urbana de los paraderos, por lo que se modificaba completamente su ruta, significando en 30 pesos de regreso.

De la misma manera que Sofía o Salma, no está exenta de retrasos producidos por no despertar a tiempo y todas las consecuencias que ello produce, tanto en la duración del viaje como en su itinerario:

[...] sí me ha pasado que me tengo que ir a las 5:30 de la mañana y a esa hora apenas me estoy despertando, y desde ahí comienzas a estresarte: te arreglas tarde, ya no desayunas, te angustias... Porque, además, salir cinco minutos tarde cambia totalmente el tiempo del trayecto [...] uno ya sabe más o menos cómo está el tráfico dependiendo los horarios (Leslie, 21 años. Estudiante universitaria).

Leslie, plenamente consciente de los gastos que representa para su familia costear su educación, tanto por los materiales como por la alimentación y sus pasajes, decide tomar la decisión de no salir frecuentemente los fines de semana, ya que, además, lugares como museos o centros de entretenimiento o culturales de relevancia se encuentran en el centro de la Ciudad de México, bastante distantes y pudiendo significar un gasto adicional.

Estas tres historias, con todas sus variantes y similitudes, comparten una característica en común, y es que los trayectos que se realizan diariamente implican una inversión alta de tiempo, dinero y esfuerzo para llegar a tiempo a su destino. Pues la mayor parte del día lo pasan fuera de casa y, de ese tiempo, un buen porcentaje se invierte dentro del transporte público. Esta es la realidad que viven millones de personas en la ZMVM, principalmente los habitantes de los municipios más alejados de la Ciudad de México, en donde el servicio de transporte público destaca por su alto costo, baja calidad y poca cobertura, complicando todavía más la rutina diaria de las personas usuarias, siendo aproximadamente casi 7 millones de personas. Si bien, en la Ciudad de México se pueden encontrar experiencias bastante similares a las de Sofía, Salma y Leslie, el costo diario invertido y, en la mayoría de los casos, el tiempo muy posiblemente no serán equivalentes a lo invertido por los habitantes con origen en el Estado de México.

2.2 Análisis de programas gubernamentales bajo el esquema de Gestión para Resultados.

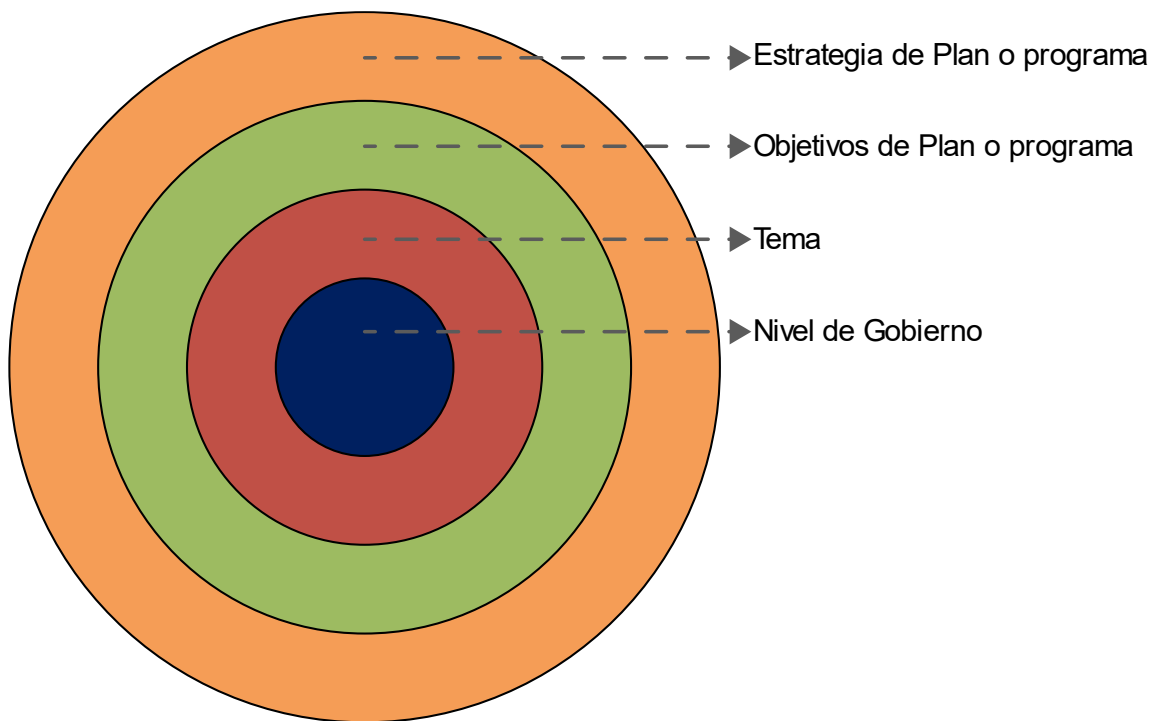
De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Gestión para Resultados (GpR) es un “modelo integra los elementos del ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los sistemas nacionales de gestión pública desde una perspectiva parcial y que con frecuencia se usan para diagnosticar la capacidad institucional de un país” (García López, 2010), este análisis institucional se realiza de manera sistémica en las principales etapas de gestión, de tal manera que se representa como un ciclo. Este modelo se integra básicamente por 5 etapas:

1. **Planificación para resultados.** Esta etapa considera la identificación de planes y programas, así como objetivos estratégicos contenidos en ellos, por ejemplo, un Eje del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
2. **Presupuesto por resultados.** Durante esta etapa se describe el presupuesto asignado al programa previamente identificado, por ejemplo, el presupuesto asignado a un programa gubernamental alineado al Eje del PND mediante el análisis programático del Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. **Gestión Financiera, auditoría y adquisiciones.** En esta etapa se lleva a cabo una revisión al ejercicio presupuestal a través de las Licitaciones o reportes de auditoría, un ejemplo es la revisión a través de la Cuenta Pública.
4. **Gestión de programas y proyectos.** Se refiere a la implementación de sistemas o proyectos derivados de la operación e implementación de los programas analizados.
5. **Monitoreo y evaluación.** Revisión de indicadores de desempeño y de gestión de los programas.

Para efectos de la presente investigación se tomarán como base los tres primeros pasos de la GpR. A continuación, y de manera que sirva como elemento de contraste ante la información obtenida hasta ahora, se llevará a cabo un seguimiento de los programas en materia de movilidad y gobernanza a nivel Federal y estatal (Estado de México y Ciudad de México), los cuales siguen el siguiente esquema por cada nivel de gobierno.

1. Identificación de los programas gubernamentales (por código programático) derivados de los planes de gobierno relacionados a 3 tópicos: Movilidad, gobernanza, gestión metropolitana.
2. Ejercicio presupuestal del año 2020.
3. Análisis presupuestal del año 2021.

El esquema base de lo anterior se ilustra de la siguiente manera:



Análisis presupuestal 2020 y 2021

2.2.1 Federal

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que utiliza el Gobierno Federal para dar a conocer sus objetivos, mencionando los principales problemas nacionales y las estrategias que se llevarán a cabo para atenderlas. Este documento se encuentra dividido principalmente en 3 ejes principales, a saber: 1. Política y Gobierno, 2. Política Social y 3. Economía (D.O.F., 12/07/2019); estos se subdividen conteniendo las diferentes estrategias. A continuación, se describen los programas principalmente relacionados y su alineación a los ejes y objetivos hasta el PND bajo el esquema de Gestión para Resultados.

Identificación de programas gubernamentales derivados del PND relacionados a movilidad, gobernanza, gestión metropolitana: Son 3 los programas que se desprenden, los cuales son: Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda, Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio y Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), a continuación, se presenta un esquema que ilustra su alineación desde el punto de mayor jerarquía, siendo los ejes del Plan Nacional de Desarrollo y cómo desemboca en los programas:

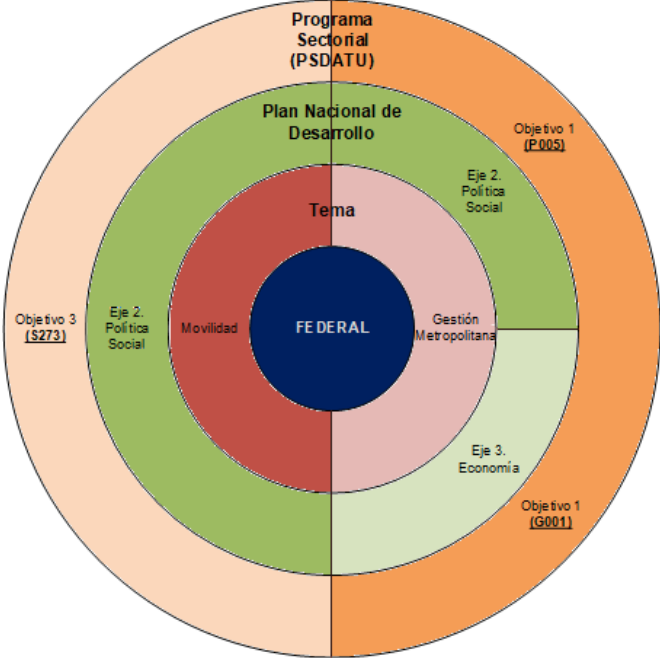
Tabla 16. Alineación de los programas gubernamentales del ramo administrativo 15 con objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales. (SCHP, 2020a)

| Alineación PND | Alineación Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 | Nombre del Programa | Código Programático |
|--------------------------|---|---|---------------------|
| Eje 3 Economía | <p>Objetivo Primario 1. Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que, por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial.</p> <p>Estrategia prioritaria 2. Promover acciones de planeación territorial nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible.</p> | Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda: | G001 |
| Eje 2 Política Social | <p>Objetivo Primario 1. Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que, por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial.</p> <p>Estrategia prioritaria 1. Desarrollar políticas intersectoriales e intergubernamentales que orienten la configuración del sistema territorial del país y la población en el mediano y largo plazo</p> <p>Estrategia prioritaria 2. Promover acciones de planeación territorial nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible.</p> | Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio: | P005 |
| Eje 3 Economía | <p>Objetivo Primario 3. Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad.</p> <p>Estrategia prioritaria 4. Impulsar políticas de movilidad, conectividad y seguridad vial, para mejorar el acceso a bienes y servicios urbanos.</p> | Programa de Mejoramiento Urbano (PMU): | S273 |

Cabe destacar que la alineación de cada uno de los programas se encuentra señalada en los Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios que forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, donde se encuentran los indicadores que recaen en la Matriz de Indicadores para Resultados, asimismo se señalan las Unidades Responsables del ramo administrativo 15 (Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) de implementar dichos programas. Estos aspectos se consideraron para seleccionarlos como parte de la alineación a los tópicos de movilidad, gobernanza, gestión metropolitana.

El esquema anterior puede ser ilustrado de la siguiente manera, donde es posible apreciar dicha alineación de manera más concentrada:

Ilustración 7. Esquema de Alineación de los programas gubernamentales derivados del PND.



Ejercicio presupuestal del año 2020.

En cuanto al ejercicio presupuestal del año 2020 de los 3 programas anteriormente señalados a nivel Federal, y de acuerdo con datos de la Cuenta Pública de 2020, la distribución del ejercicio presupuestal se señala a continuación:

Tabla 17. Desglose del gasto corriente de los programas del sector administrativo 15 (por categoría programática). (SHCP, 2021).

| Programa | | Denominación | Gasto corriente | | | | Suma (mdp) |
|-------------|--|--------------|--|--------------------|-----------------|--------------------|------------|
| | | | Servicios personales (mdp) ³⁵ | Gasto de operación | Subsidios (mdp) | Otros de corriente | |
| S273 | Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) | Aprobado | \$0 | \$0 | \$4,056 | \$0 | \$4,056 |
| | | Modificado | \$18 | \$136,849,061.39 | \$4,530 | \$0 | \$4,685 |
| | | Ejercicio | \$18 | \$136,849,061.39 | \$4,530 | \$0 | \$4,685 |
| P005 | Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio | Aprobado | \$609 | \$192,777,768 | \$0 | \$36,000 | \$802 |
| | | Modificado | \$589 | \$184,489,347.08 | \$0 | \$9,507,778.95 | \$783 |
| | | Ejercicio | \$589 | \$184,489,347.08 | \$0 | \$9,507,778.95 | \$783 |
| G001 | Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda | Aprobado | \$8 | \$20,602 | \$0 | \$0 | \$8 |
| | | Modificado | \$8 | \$0 | \$0 | \$0 | \$8 |
| | | Ejercicio | \$8 | \$0 | \$0 | \$0 | \$8 |

³⁵ Millones de pesos

Análisis presupuestal del año 2021

Con relación al presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2021, es necesario, en primera instancia, mencionar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (D.O.F. 13/11/2021), la estructura programática (es decir, la estructura en la cual se distribuye el presupuesto a los diferentes programas), se compone de las siguientes categorías:

- Función y subfunción.
- Programa.
- Actividad Institucional.
- Proyecto.

Este orden es importante dado que dentro del Análisis funcional programático-económico del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)³⁶, los 3 programas de interés para esta investigación pueden ubicarse en más de una actividad institucional (AI) con su respectivo presupuesto, por ejemplo, el PMU, considera tres AI dentro del Ramo Administrativo 15, a saber: Apoyo en zonas urbanas marginadas, Planeación de proyectos urbanos para estados y municipios, Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana, es decir, el PMU tiene esas 3 diferentes vertientes con su respectivo presupuesto para cada una de ellas; por lo tanto, el presupuesto asignado a los tres programas en 2021 fue el siguiente:

Tabla 18. Presupuesto asignado a los programas S273, P005, G001 del Ramo administrativo 15 por Actividad Institucional (AI) (SCHP, 2020b).

| Programa Presupuestario | AI (Actividad Institucional) | Monto del programa en la AI (mdp) | Total (mdp) |
|---|--|-----------------------------------|----------------|
| S273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) | Apoyo en zonas urbanas marginadas | \$8,189 | \$8,360 |
| | Planeación de proyectos urbanos para estados y municipios | \$14 | |
| | Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana | \$156 | |
| P005 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio | Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana | \$774 | \$774 |
| G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda | Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana | \$8 | \$8 |
| Total | | | \$797 |

³⁶ Mismo que aprueba la Cámara de Diputados en cada ejercicio fiscal para distribuir los recursos públicos a los tres poderes de la Unión, órganos autónomos y gobiernos locales, de acuerdo con el artículo 78, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en estos datos y los señalados en el ejercicio del presupuesto para el año fiscal 2020, destaca el incremento al presupuesto por 78.41% para el PMU, mientras que el resto de los programas no cuentan con una variación considerable con respecto al año anterior.

Tabla 19. Variación del presupuesto federal 2021 con respecto al ejercido en 2020.

| Programa Presupuestario | Gasto Corriente ejercido (2020) (mdp) | Presupuesto asignado (2021) (mdp) | Diferencia % |
|---|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| S273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) | \$4,685 | \$8,360 | 78.41% |
| P005 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio | \$783 | \$774 | -1.09% |
| G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda | \$8 | \$8 | 7.11% |

Este incremento al presupuesto en el PMU recae principalmente en la AI Apoyo en zonas urbanas marginadas con un monto de 8,189 millones de pesos, la cual no está directamente ligada a los tópicos de interés, por lo que dentro del PMU deberá llevarse a cabo una selección de AI que estén ligadas a los tópicos de movilidad, gobernanza o gestión metropolitana³⁷, descartando aquellas AI no alineadas. A continuación, se señala el presupuesto para el ejercicio fiscal 2021 de los 3 programas con la AI de interés y su distribución a cada una de las Unidades Responsable:

Tabla 20. Presupuesto asignado a los programas S273, P005, G001 del Ramo administrativo 15 por Actividad Institucional (AI) y Unidad Responsable (UR). (SCHP, 2020b).

| Programa Presupuestario | AI (Actividad Institucional) | Monto del programa en la AI (mdp) | Unidad Responsable (UR) del programa en la AI | Presupuesto por UR (mdp) | Total (mdp) |
|---|--|-----------------------------------|--|--------------------------|-------------|
| S273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) | Planeación de proyectos urbanos para estados y municipios | \$14 | Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda | \$14 | \$14 |
| | | | SEDATU | \$41 | |
| P005 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio | Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana | \$774 | Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad | \$8 | \$774 |
| | | | | | |

³⁷ Asimismo, la selección se definió con base en las Unidades Responsables (UR) ligadas a los tópicos mencionados, las UR también se señalan dentro del Análisis funcional programático-económico del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

| Programa Presupuestario | AI (Actividad Institucional) | Monto del programa en la AI (mdp) | Unidad Responsable (UR) del programa en la AI | Presupuesto por UR (mdp) | Total (mdp) |
|--|--|-----------------------------------|---|--------------------------|--------------|
| | | | 46 UR más | \$724 | |
| G001 Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda | Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana | \$8 | Unidad de Asuntos Jurídicos | \$8 | \$8 |
| Total | | | | | \$797 |

En síntesis, el presupuesto destinado a programas relacionados a la movilidad metropolitana y su gobernanza, suman aproximadamente 797 millones de pesos. Las particularidades de los programas están encaminadas hacia la ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana, así como la planeación de proyectos para estados y municipios con una amplia gama de Unidades Responsables a lo largo de todo el territorio nacional.

2.2.2 Estado de México

El Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023 es el instrumento rector de planeación estatal, en el cual se plasman las principales preocupaciones, visiones y aspiraciones de la sociedad. Dicho instrumento cuenta con 4 Pilares y 3 ejes transversales (Gaceta del Estado de México, 15/03/2018), donde los primeros son canales de orientación de esfuerzos que sirven de apoyo para la administración pública del estado, mientras que los ejes se alinean a principios y valores que se deben seguir para el cumplimiento de los pilares. Lo anterior se ilustra de la siguiente manera:

- Pilar Social: Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente.
- Pilar Económico: Estado de México Competitivo, Productivo e Innovador.
- Pilar Territorial: Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente.
- Pilar Seguridad: Estado de México con Seguridad y Justicia.
- Ejes Transversales: Igualdad de Género, Gobierno Capaz y Responsable; y Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno.

Identificación de programas gubernamentales derivados del PDEM relacionados a movilidad, gobernanza, gestión metropolitana: Se identificaron 5 programas, de los cuales destaca el de Coordinación metropolitana y Desarrollo urbano. Por lo cual, se menciona la alineación con la que cuentan estos programas con el

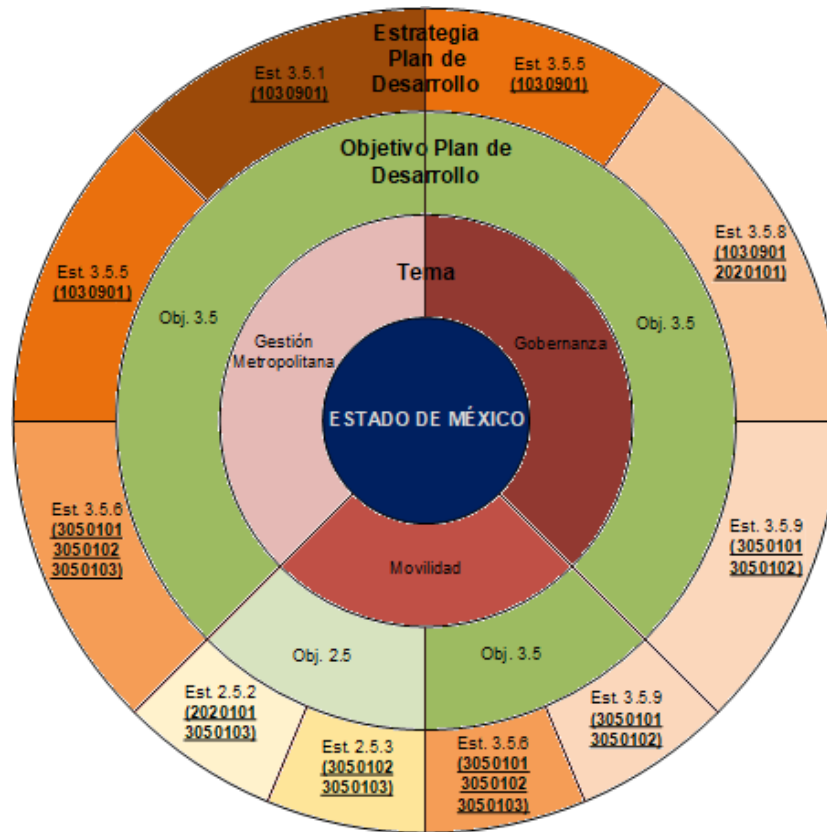
Tabla 21. Alineación de los programas gubernamentales derivados del PDEM. Gaceta del Estado de México (15/03/2018).

| Alineación con objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023 | Alineación con estrategias del PDEM 2017-2023 | Nombre del Programa | Código Programático |
|---|---|--|---------------------|
| 3.5. Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible | 3.5.1. Generar un ordenamiento territorial sustentable y un desarrollo urbano enfocado en la accesibilidad 3.5.5. Implementar una visión metropolitana en instituciones, planes y proyectos 3.5.8. Modernizar la gestión y gobernanza urbana para promover la innovación y la competitividad en la atención a las necesidades de la ciudadanía. | Coordinación metropolitana | 1030901 |
| 2.5. Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral 3.5. Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible. | 2.5.2. Construir infraestructura resiliente para una mayor y mejor movilidad y conectividad. 3.5.8. Modernizar la gestión y gobernanza urbana para promover la innovación y la competitividad en la atención a las necesidades de la ciudadanía. 3.5.9. Alianzas y gobernanza. | Modernización de la movilidad y el transporte terrestre | 3050101 |
| 3.5. Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible | 3.5.6. Consolidar un Sistema Integral de Movilidad Urbana Sustentable en la entidad. | Modernización del transporte masivo | 3050102 |
| 2.5. Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral 3.5. Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible | 2.5.3. Modernizar, ampliar y dar mantenimiento a la infraestructura 3.5.6. Consolidar un Sistema Integral de Movilidad Urbana Sustentable en la entidad. 3.5.9. Alianzas y gobernanza. | Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre | 3050103 |
| 2.5. Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral 3.5. Fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo | 2.5.2. Construir infraestructura resiliente para una mayor y mejor movilidad y conectividad. 2.5.3. Modernizar, ampliar y dar mantenimiento a la infraestructura 3.5.6. Consolidar un Sistema Integral de Movilidad Urbana Sustentable en la entidad. | Desarrollo urbano | 2020101 |

| Alineación con objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023 | Alineación con estrategias del PDEM 2017-2023 | Nombre del Programa | Código Programático |
|---|---|---------------------|---------------------|
| urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible. | | | |

Los programas identificados, La alineación descrita puede sintetizarse de la siguiente manera:

Ilustración 8. Esquema de Alineación de los programas gubernamentales derivados del PDEM.



Ejercicio presupuestal del año 2020

De acuerdo con los datos de la Cuenta pública de 2020, los 5 programas descritos cuentan con el siguiente desglose:

Tabla 22. Desglose del gasto corriente de los programas, Transparencia fiscal (2021) (miles de pesos).

| Programa | Proyectos | Autorizado final | Ejercido | Variación |
|---|-----------|------------------|--------------|-------------|
| 1030901 Coordinación metropolitana | 2 | \$30,585.40 | \$25,908.20 | \$4,677.20 |
| 3050101 Modernización de la movilidad y el transporte terrestre | 20 | \$698,708.10 | \$600,653.30 | \$98,054.80 |

| Programa | Proyectos | Autorizado final | Ejercido | Variación |
|--|-----------|------------------|----------------|-------------|
| 3050102 Modernización del transporte masivo | 4 | \$2,869,574.60 | \$2,822,443 | \$47,131.60 |
| 3050103 Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre | 20 | \$3,674,729.30 | \$3,594,288.40 | \$80,440.90 |
| 2020101 Desarrollo urbano | 12 | \$3,536,768.90 | \$3,530,875.60 | \$5,893.30 |

En este punto valdrá la pena resaltar los proyectos que componen a los programas, pues del programa Coordinación metropolitana, se destacan los proyectos de Vinculación institucional metropolitana, Análisis y prospectiva metropolitana. En el caso del Programa de Modernización de la movilidad y el transporte terrestre, los proyectos están dirigidos hacia la orientación de concesionarios, transportistas y demás proyectos de carácter administrativo.

Análisis presupuestal del año 2021

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado de México, publicado en el Periódico oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México, durante 2021 se asignaron aproximadamente 7 mil millones de pesos, de los cuales, la mayor parte se encuentra concentrada en los programas de modernización de transporte e infraestructura.

Tabla 23. Presupuesto asignado a los programas 1030901, 3050101, 3050102, 3050103, 2020101 del Gobierno del Estado de México (Gaceta del Estado de México, 26 de enero de 2021)

| Código | Programa | Presupuesto (mdp) | Indicadores |
|--------------|--|-------------------|----------------|
| 1030901 | Coordinación metropolitana | \$32 | 6 indicadores |
| 3050101 | Modernización de la movilidad y el transporte terrestre | \$588 | 10 indicadores |
| 3050102 | Modernización del transporte masivo | \$2,293 | 6 indicadores |
| 3050103 | Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre | \$2,464 | 24 indicadores |
| 2020101 | Desarrollo urbano | \$1,881 | 7 indicadores |
| Total | | \$7,260 | Total |

Con base en los datos de 2020 y 21, existe un contraste del presupuesto

Tabla 24. Variación del presupuesto del Estado de México 2021 con respecto al ejercido en 2020

| Código | Programa | Ejercido 2020 (mdp) | Presupuesto 2021 (mdp) | Variación (mdp) |
|---------|---|---------------------|------------------------|-----------------|
| 1030901 | Coordinación metropolitana | \$25 | \$32 | \$6 |
| 3050101 | Modernización de la movilidad y el transporte terrestre | \$600 | \$588 | -\$11 |
| 3050102 | Modernización del transporte masivo | \$2,822 | \$2,293 | -\$528 |

| Código | Programa | Ejercido 2020 (mdp) | Presupuesto 2021 (mdp) | Variación (mdp) |
|--------------|--|---------------------|------------------------|-----------------|
| 3050103 | Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre | \$3,594 | \$2,464 | -\$1,129 |
| 2020101 | Desarrollo urbano | \$3,530 | \$1,881 | -\$1,649 |
| Total | | | | -\$3,314 |

Es clara la disminución al presupuesto por 3 mil millones de pesos aproximadamente con respecto al 2020 en todos los programas, salvo en el de Coordinación Metropolitana, el cual tuvo incremento de 6 millones de pesos. Como se mencionó anteriormente, los programas del Gobierno del Estado de México están encaminados principalmente a la modernización de unidades de transporte, es decir, de acuerdo con la noción de transporte urbano tradicional, por lo que será crucial dirigir mayores esfuerzos a la conformación de programas de movilidad con carácter metropolitano.

2.2.3 Ciudad de México

El Programa de Gobierno (PG) 2019-2024 es uno de los instrumentos de planeación del desarrollo; establece los objetivos de la acción pública en el ámbito del Poder Ejecutivo para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 01-01-2019). Está constituido principalmente por 6 ejes fundamentales, a saber:

1. Igualdad y derechos.
2. Ciudad sustentable.
3. Más y mejor movilidad.
4. Ciudad de México, Capital cultural de América.
5. Cero agresión y más seguridad.
6. Ciencia, innovación y transparencia.

Por lo tanto, todos los programas gubernamentales son desprendidos de este Programa de Gobierno, mismos que a continuación se describen:

Identificación de programas gubernamentales derivados del PG relacionados a movilidad, gobernanza, gestión metropolitana:

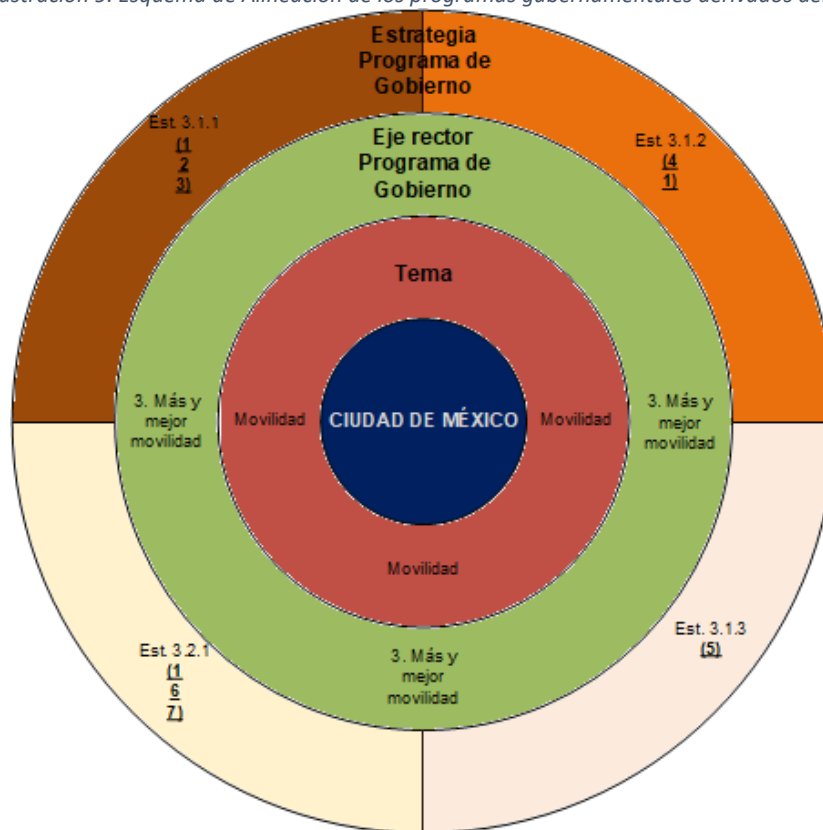
Tabla 25. Alineación de los programas gubernamentales derivados del PG. Gaceta Oficial de la Ciudad de México (01/01/2019).

| Alineación con Eje Rector del Programa de Gobierno | Alineación con Estrategia del Programa de Gobierno | Nombre del Programa | Código Programático |
|---|---|---|----------------------------|
| Objetivo 3: MÁS Y MEJOR MOVILIDAD | <p>3.1.1 Integración del sistema de transporte público. El objetivo es que el 100% del transporte público administrado por la Ciudad de México (Metro, Metrobús, RTP y Sistema de Transportes Eléctricos) esté integrado a un sistema único de prepago. La red cuenta con una imagen unificada, un mapa único y con conexiones optimizadas entre estaciones de transporte masivo.</p> <p>3.1.2 Expansión de la cobertura de redes de transporte masivo. El objetivo es incrementar en un 5% la red de transporte masivo administrado por la Ciudad de México, e iniciar la construcción del Sistema Cablebús.</p> <p>3.2.1 Rescate y mejora del transporte público. Obtener 100 unidades nuevas en el Sistema de Transportes Eléctricos; 800 unidades nuevas en RTP; mayor mantenimiento a los trenes del Metro; remodelación de 2 CETRAM; impulsar un programa de gestión de aglomeraciones en al menos 5 estaciones de Metrobús, e implementar y/o recuperar carriles exclusivos para transporte público.</p> | Infraestructura de Transporte Público | K004 |
| Objetivo 3: MÁS Y MEJOR MOVILIDAD | <p>3.1.1 Integración del sistema de transporte público. El objetivo es que el 100% del transporte público administrado por la Ciudad de México (Metro, Metrobús, RTP y Sistema de Transportes Eléctricos) esté integrado a un sistema único de prepago. La red cuenta con una imagen unificada, un mapa único y con conexiones optimizadas entre estaciones de transporte masivo.</p> | Operación y Mantenimiento de La Red de Transporte de Pasajeros | E088 |
| Objetivo 3: MÁS Y MEJOR MOVILIDAD | <p>3.1.2 Expansión de la cobertura de redes de transporte masivo. El objetivo es incrementar en un 5% la red de transporte masivo administrado por la Ciudad de México, e iniciar la construcción del Sistema Cablebús.</p> | Sistema de Transporte Público Cablebús | K007 |
| Objetivo 3: MÁS Y MEJOR MOVILIDAD | <p>3.1.3 Reforma integral del transporte concesionado. El objetivo es que el 100% del transporte concesionado cuente con Sistemas de Posicionamiento Global (GPS) disponibles al público para el seguimiento de la operación y verificación de rutas.</p> | Regulación de Corredores de Transporte Público y Centros de Transferencia Modal | G005 |
| Objetivo 3: MÁS Y MEJOR MOVILIDAD | <p>3.2.1 Rescate y mejora del transporte público. Obtener 100 unidades nuevas en el Sistema de Transportes Eléctricos; 800 unidades nuevas en RTP; mayor mantenimiento a los trenes del Metro; remodelación de 2 CETRAM; impulsar un programa de gestión de aglomeraciones en al</p> | Acciones para Mejorar el Servicio de Transporte Público, así como la | U022 |

| Alineación con Eje Rector del Programa de Gobierno | Alineación con Estrategia del Programa de Gobierno | Nombre del Programa | Código Programático |
|--|--|---|---------------------|
| | menos 5 estaciones de Metrobús, e implementar y/o recuperar carriles exclusivos para transporte público. | Infraestructura Asociada | |
| Objetivo 3: MÁS Y MEJOR MOVILIDAD | 3.2.1 Rescate y mejora del transporte público. Obtener 100 unidades nuevas en el Sistema de Transportes Eléctricos; 800 unidades nuevas en RTP; mayor mantenimiento a los trenes del Metro; remodelación de 2 CETRAM; impulsar un programa de gestión de aglomeraciones en al menos 5 estaciones de Metrobús, e implementar y/o recuperar carriles exclusivos para transporte público. | Operación y Mantenimiento del Transporte Público Masivo, Concesionado y Alterno | E042 |

Lo anterior, se puede visualizar de manera sintetizada de la siguiente manera:

Ilustración 9. Esquema de Alineación de los programas gubernamentales derivados del PG



Ejercicio presupuestal del año 2020

De acuerdo con los datos de la Cuenta pública de 2020, los 5 programas descritos cuentan con el siguiente desglose:

Tabla 26. Presupuesto ejercido (Secretaría de Administración y Finanzas-CDMX, 2021a).

| Programa | No. De proyectos | Aprobado (mdp) | Modificado (mdp) | Ejercido (mdp) |
|---|------------------|----------------|------------------|----------------|
| 1 Total del Programa Infraestructura de Transporte Público | 10 | \$7,253 | \$2,684 | \$2,670 |
| 4 Total del Programa Sistema de Transporte Público Cablebús | 3 | \$0 | \$5,641 | \$5,641 |
| 7 Total del Programa Operación y Mantenimiento del Transporte Público Masivo, Concesionado y Alterno | 6 | \$656 | \$595 | \$569 |

Análisis presupuestal del año 2021

De acuerdo con el presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta de la Ciudad de México el 21 de diciembre de 2020 (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2020), se destinaron cerca de 17 mil millones de pesos a programas de movilidad distribuidos en 7 programas, los cuales se indican a continuación.

Tabla 27. Presupuesto asignado a los programas del Gobierno de la Ciudad de México

| Código programático | Programa | Presupuesto (programa) (mdp) |
|---------------------|---|------------------------------|
| K004 | Infraestructura de Transporte Público | \$3,759 |
| E088 | Operación y Mantenimiento de La Red de Transporte de Pasajeros | \$459 |
| K007 | Sistema de Transporte Público Cablebús | \$1,139 |
| G005 | Regulación de Corredores de Transporte Público y Centros de Transferencia Modal | \$84 |
| U022 | Acciones para Mejorar el Servicio de Transporte Público, así como la Infraestructura Asociada | \$1,000 |
| E042 | Operación y Mantenimiento del Transporte Público Masivo, Concesionado y Alterno | \$10,372 |
| Total | | \$16,816 |

Es notoria la diferencia que existe con respecto a los aproximadamente 7 mil 300 millones de pesos destinados a programas de movilidad en el Estado de México. Esto acentúa la disparidad de la que se ha comentado en el capítulo anterior, donde no solamente es en cuestión presupuestal, sino en tamaño de la estructura gubernamental (y funciones), así como de infraestructura de transporte público en ambas entidades.

Asimismo, es posible observar un incremento en el presupuesto en la mayor parte de los programas.

Tabla 28. Variación del presupuesto de la Ciudad de México 2021 con respecto al ejercido en 2020

| Código programático | Programa | Ejercido 2020 (mdp) | Presupuesto (programa) (mdp) | Variación (mdp) |
|---------------------|---------------------------------------|---------------------|------------------------------|-----------------|
| K004 | Infraestructura de Transporte Público | \$2,670 | \$3,759 | \$1,089 |

| Código programático | Programa | Ejercido 2020 (mdp) | Presupuesto (programa) (mdp) | Variación (mdp) |
|---------------------|---|---------------------|------------------------------|-----------------|
| E088 | Operación y Mantenimiento de La Red de Transporte de Pasajeros | N/D | \$459 | N/D |
| K007 | Sistema de Transporte Público Cablebús | \$5,641 | \$1,139 | -\$4,501 |
| G005 | Regulación de Corredores de Transporte Público y Centros de Transferencia Modal | N/D | \$84 | N/D |
| U022 | Acciones para Mejorar el Servicio de Transporte Público, así como la Infraestructura Asociada | N/D | \$1,000 | N/D |
| E042 | Operación y Mantenimiento del Transporte Público Masivo, Concesionado y Alternativo | \$569 | \$10,372 | \$9,802 |

Ante este escenario presupuestal por entidad, valdrá la pena realizar un análisis per cápita en ambas entidades. En primera instancia, se debe partir de la base poblacional, pues de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del INEGI (2020), el Estado de México registra 16,992,418 de personas, mientras que la Ciudad de México con 9,209,444 de personas. En este sentido, a continuación, se presenta el resultado del índice per cápita en ambas entidades, con base en los datos presentados en este apartado:

Tabla 29. Análisis per cápita del presupuesto asignado en 2021 para el Estado de México y la Ciudad de México.

| | Presupuesto 2021 | Población | Índice per cápita Población |
|-------------------------|------------------|------------|-----------------------------|
| Estado de México | \$7,260,101,953 | 16,992,418 | \$427.26 |
| Ciudad de México | \$16,816,399,017 | 9,209,444 | \$1,826.00 |

Fuente: INEGI (2020).

Como se puede observar, el índice per cápita es aproximadamente 4 veces mayor en la Ciudad de México que en el Estado de México, sin embargo, cabe hacer una serie de aclaraciones:

En términos de población

1. No toda la población del Estado de México (16 millones de personas) se encuentra en la ZMVM (como si ocurre en la población de la Ciudad de

México), pues la población total de los 59 municipios que la conforman da un total de 12,426,269 de personas.

2. No toda la población dentro de la ZMVM, independientemente de la entidad, realiza viajes diarios en transporte público.

En términos de presupuesto

3. No se tiene registro de la distribución del presupuesto focalizado o delimitado hacia los 59 municipios del Estado de México que conforman la ZMVM.

Por lo tanto, el análisis per cápita puede tomar diferentes formas de acuerdo con la población que se desee analizar, en donde se identificaron 3: Población total, Población en la ZMVM, y Población objetivo (de 6 años y más que realiza viajes en transporte público), por dicha razón, se presenta la siguiente tabla donde se analiza el índice per cápita en estos 3 tipos de poblaciones.

Tabla 30. Análisis per cápita (con diferentes tipos de población) del presupuesto asignado en 2021 para el Estado de México y la Ciudad de México.

| | Presupuesto 2021 | Población total | Índice per cápita población total | Población contenida en la ZMVM | Índice per cápita población en la ZMVM | Población objetivo | Índice per cápita población objetivo |
|-------------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------------------|--|--------------------|--------------------------------------|
| Ciudad de México | \$16,816,399,017 | 9,209,444 | \$1,826.00 | 9,209,444 | \$1,826.00 | 8,619,799 | \$1,950.90 |
| Estado de México | \$7,260,101,953 ³⁸ | 16,992,418 | \$427.26 | 12,426,269 | \$584.25 | 6,875,777 | \$1,055.90 |

Fuente: INEGI (2020).

Como es posible observar, en todos los casos el presupuesto asignado por habitante, en cada uno de los rubros de población, es superior en la Ciudad de México con respecto al Estado de México pues, en términos de la primera categoría de población, en la Ciudad de México el presupuesto es 4 veces mayor, en la segunda categoría 3 veces mayor, y en la tercera categoría 1.8 veces mayor. Sin olvidar que en la segunda y tercera categoría el índice en el Estado de México podría disminuir, dado que el presupuesto asignado no se focalizó a los 59 municipios que conforman la ZMVM, repercutiendo en una mayor diferencia con respecto a la Ciudad de México.

Estos datos generan preocupación, pues en la entidad donde existe la mayor necesidad de acciones en materia de movilidad metropolitana (ya que es en donde proporcionalmente se realizan más viajes, con 8.6 millones de viajes diarios), sea la

³⁸ Se determinó el presupuesto total asignado en la materia por parte de la entidad, en calidad de no contar con la distribución del presupuesto focalizado o delimitado hacia los 59 municipios del Estado de México que conforman la ZMVM.

entidad en donde existe menor cobertura de transporte público de calidad y menor asignación de recursos públicos por persona mediante programas gubernamentales.

2.3 Fenómeno metropolitano y gobernanza

Con base en lo expuesto en estos apartados (datos de movilidad y experiencias de las personas usuarias), se observa con claridad que la ZMVM es un conglomerado bastante diverso, en el cual existen muchas interacciones, sin embargo, la infraestructura (y sus servicios), así como los programas y fondos públicos no son equivalentes a dichas interacciones. Es decir, existen tres aspectos que no son concordantes: la cantidad de viajes (vista como una interacción), la infraestructura (y sus servicios) y los programas y recursos (Tabla 30).

En el caso de los viajes, son 8.62 millones de viajes los realizados diariamente con origen desde la Ciudad de México, mientras que son 6.88 millones de viajes los realizados diariamente con origen desde el Estado de México. Esto es una proporción equivalente por la cantidad de personas usuarias y la interacción que significa.

Sin embargo, en la infraestructura y servicios de transporte público (excluyendo el sistema de transporte público concesionado a privados, es decir, el esquema hombre-camión), la cobertura es desproporcionada, pues entre la Ciudad de México y el Estado de México solo hay cuatro sistemas compartidos, a saber; teleférico, autobuses de tránsito rápido, metro y tren suburbano, donde las estaciones son significativamente más numerosas en la Ciudad de México que en el Estado de México. Asimismo, la Ciudad de México ofrece otros servicios de transporte público que no figuran dentro del Estado de México.

Por último, en el caso del presupuesto, la desproporción también se acentúa, pues en materia de gobernanza metropolitana, así como de movilidad, se destinaron mayores recursos en la Ciudad de México que en el Estado de México, con 16 mil millones de pesos, contra 7 mil millones de pesos, respectivamente.

Tabla 31. Relación de viajes, infraestructura y presupuesto en 2021 en la Ciudad de México y Estado de México.

| Rubro | Totales | CDMX | EDOMEX |
|------------------------------|------------------------------------|-----------|-----------|
| Cantidad de viajes | Total población objetivo | 8,619,799 | 6,875,777 |
| Infraestructura (Estaciones) | Teleférico | 13 | 7 |
| | Autobuses de tránsito rápido (BRT) | 283 | 98 |
| | Metro | 184 | 11 |
| | Tren suburbano | 2 | 5 |

| Rubro | Totales | CDMX | EDOMEX |
|-----------------------------|--|-------------------------|------------------------|
| | Transportes eléctricos | 731 | N/D |
| | Autobuses no concesionados (RTP) | 4108 | N/D |
| | Bicicletas públicas | 480 | N/D |
| | Total | 5801 | 121 |
| Programas y recursos | Total recursos públicos asignados en 2021 | \$16,816,399,017 | \$7,260,101,953 |

Fuente: INEGI (2017), Gobierno de la Ciudad de México (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e), Sistema de Transporte Masivo y Teleférico (s.f.), Gobierno del Estado de México (s.f.), Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2020), (Gaceta del Estado de México (2021).

En suma; en estos tres aspectos generales, solo existe una equivalencia en la cantidad de viajes, sin embargo, no existe una respuesta equivalente por parte del gobierno del Estado de México en atender dicha demanda con mayor infraestructura o mayores recursos públicos.

Los datos anteriormente expuestos señalan los retos que todavía faltan por vencer en la ZMVM, aun con las leyes e instrumentos puestos a disposición para llevar a cabo una gestión compartida, es decir; la gobernanza no solamente debe recaer sobre el aparato estatal, sino que debe promoverse la participación de diferentes actores tanto públicos como privados para consolidar la gobernanza.

2.3.1 Federalismo y gobernanza

Como ya se ha expuesto anteriormente, en síntesis, la gobernanza metropolitana se trata de un concepto el cual permite una apertura para la participación de diversos actores para la implementación de políticas públicas a escala metropolitana, y dado que, como es el caso de la ZMVM, dichas escalas generalmente se extienden más allá de límites político-administrativos abarcando dos o más entidades federativas, en este sentido, vale la pena abordar el concepto del federalismo.

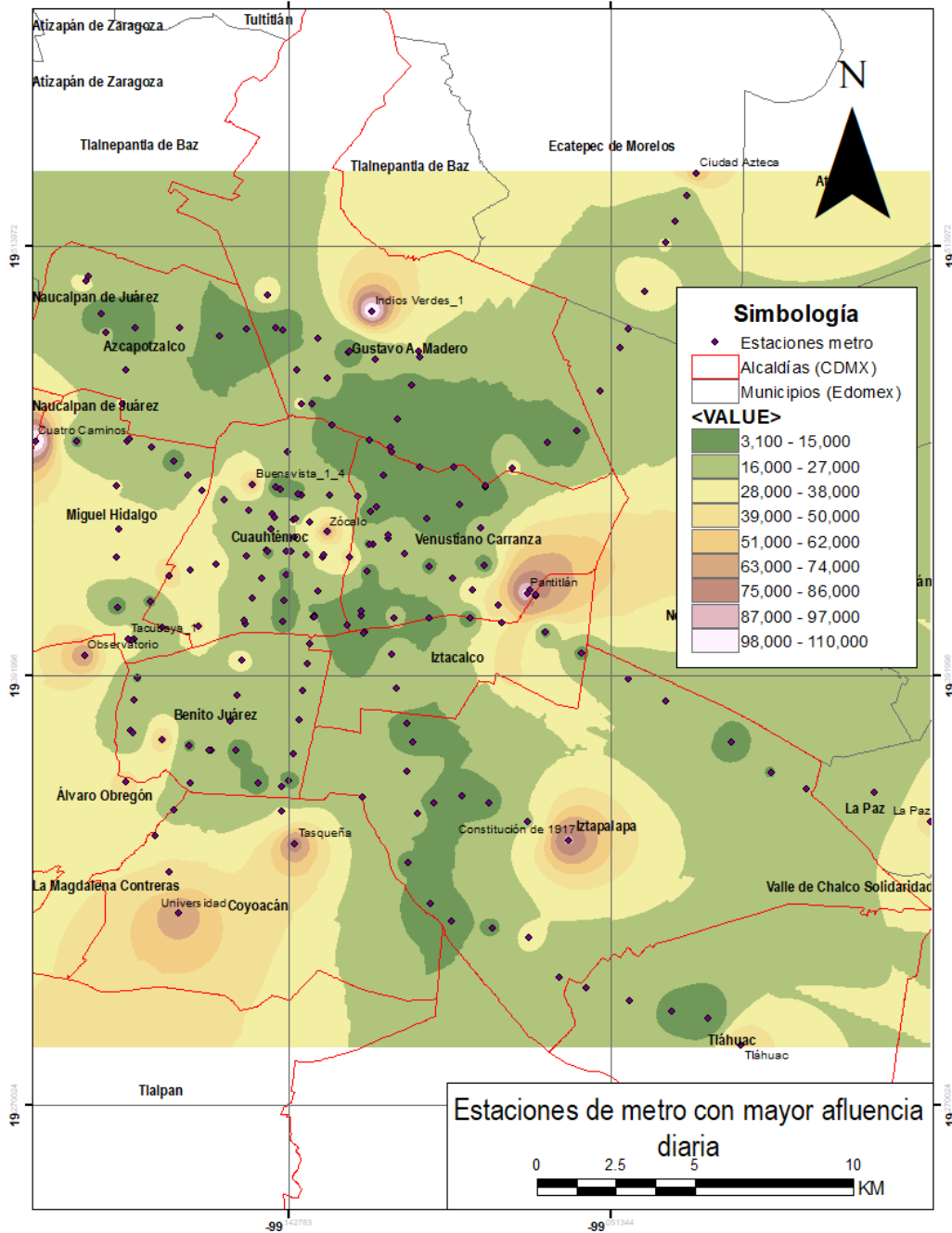
El federalismo ubica su base en la teoría del estado federal. Se trata de un modelo institucional que determina la distribución de funciones en cada uno de los diferentes niveles que constituyen un gobierno. Al dotar a las unidades de menor jerarquía de sus propias funciones, estas tienen la facultad de generar sus propias leyes y ordenamientos jurídicos, así como sus propios gobiernos y, por ende, sus propias estructuras gubernamentales.

La gobernanza metropolitana, al constituir una coordinación entre varios actores, donde se encuentran los públicos, puede contribuir a descentralizar el poder que

contengan cada una de las entidades federativas con el objetivo de llevar a cabo una política pública de carácter metropolitano.

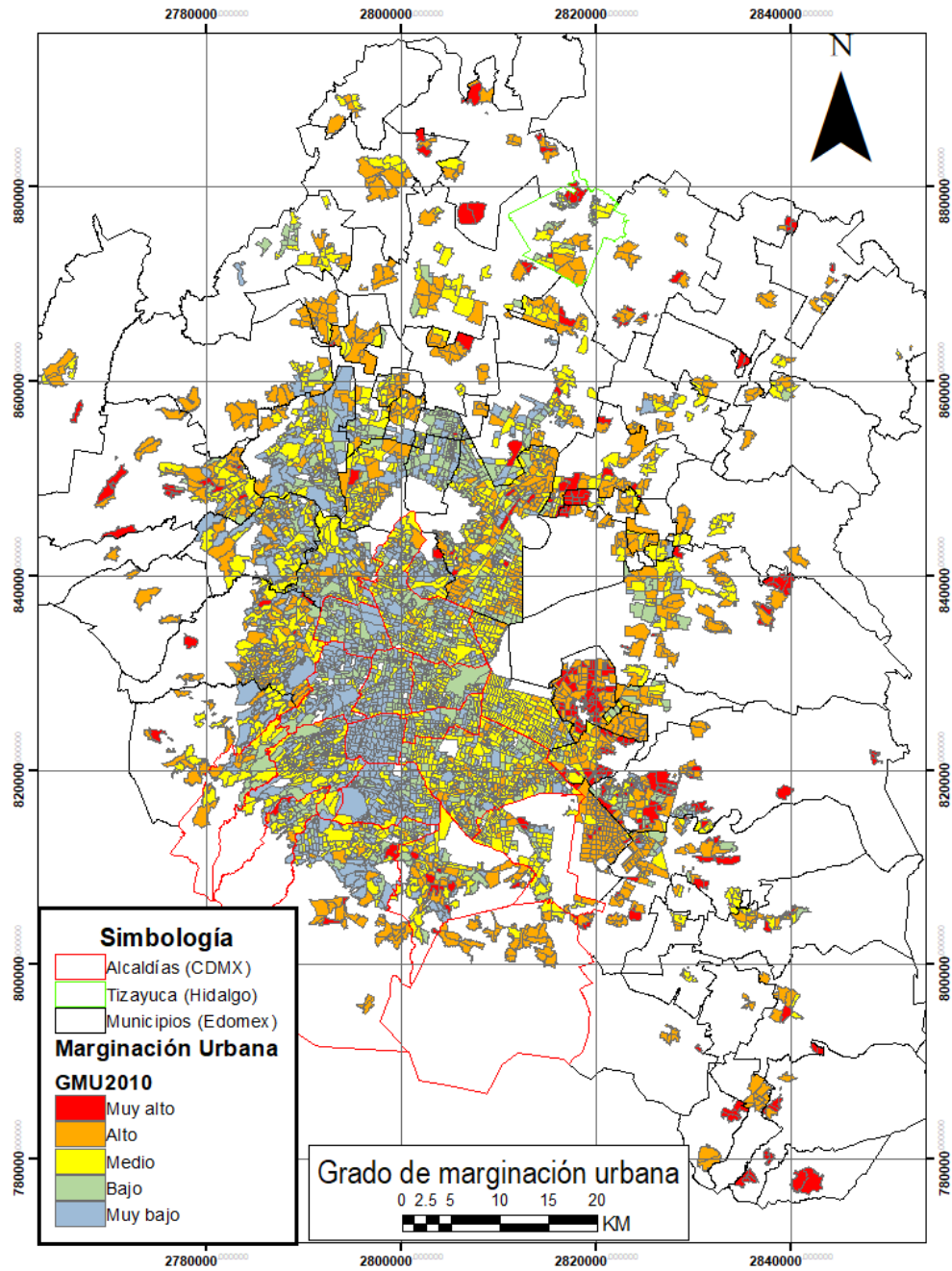
La gobernanza metropolitana puede, en cierta medida, contribuir a reducir la fragmentación producida por las gestiones limitadas al criterio político-administrativo. Esta fragmentación se puede apreciar con mayor claridad en tres aspectos fundamentales, el primero corresponde a la afluencia registrada en el sistema de transporte colectivo metro, en la Ilustración 10 se observa que las estaciones con mayor densidad de afluencia son las terminales que colindan con el Estado de México (siendo Pantitlán, colindando con el municipio de Nezahualcóyotl; Indios Verdes, colindando con el municipio de Tlalnepantla de Baz y Ecatepec; y Cuatro Caminos, colindando con el municipio de Naucalpan de Juárez). El segundo aspecto de apreciación de fragmentación es el grado de marginación urbana, el cual es un índice del Consejo Nacional de Población (2010). En la Ilustración 11 es posible observar los resultados de este índice, donde zonas como la alcaldía Benito Juárez mantienen un grado de marginación casi en su totalidad de nivel muy bajo, mientras regiones como la zona alta de Tlalpan, Iztapalapa, o municipios como Ecatepec, Chimalhuacán o Chicoloapan tienen niveles medios o muy altos de marginación urbana. El tercer aspecto de apreciación de fragmentación el Índice de Rezago Social, el cual es un Índice medido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010), donde se puede observar en la ilustración 12 que secciones de la zona oriente del Valle de México, principalmente Chicoloapan, mantienen un grado alto de rezago social.

Ilustración 10. Estaciones con mayor afluencia.



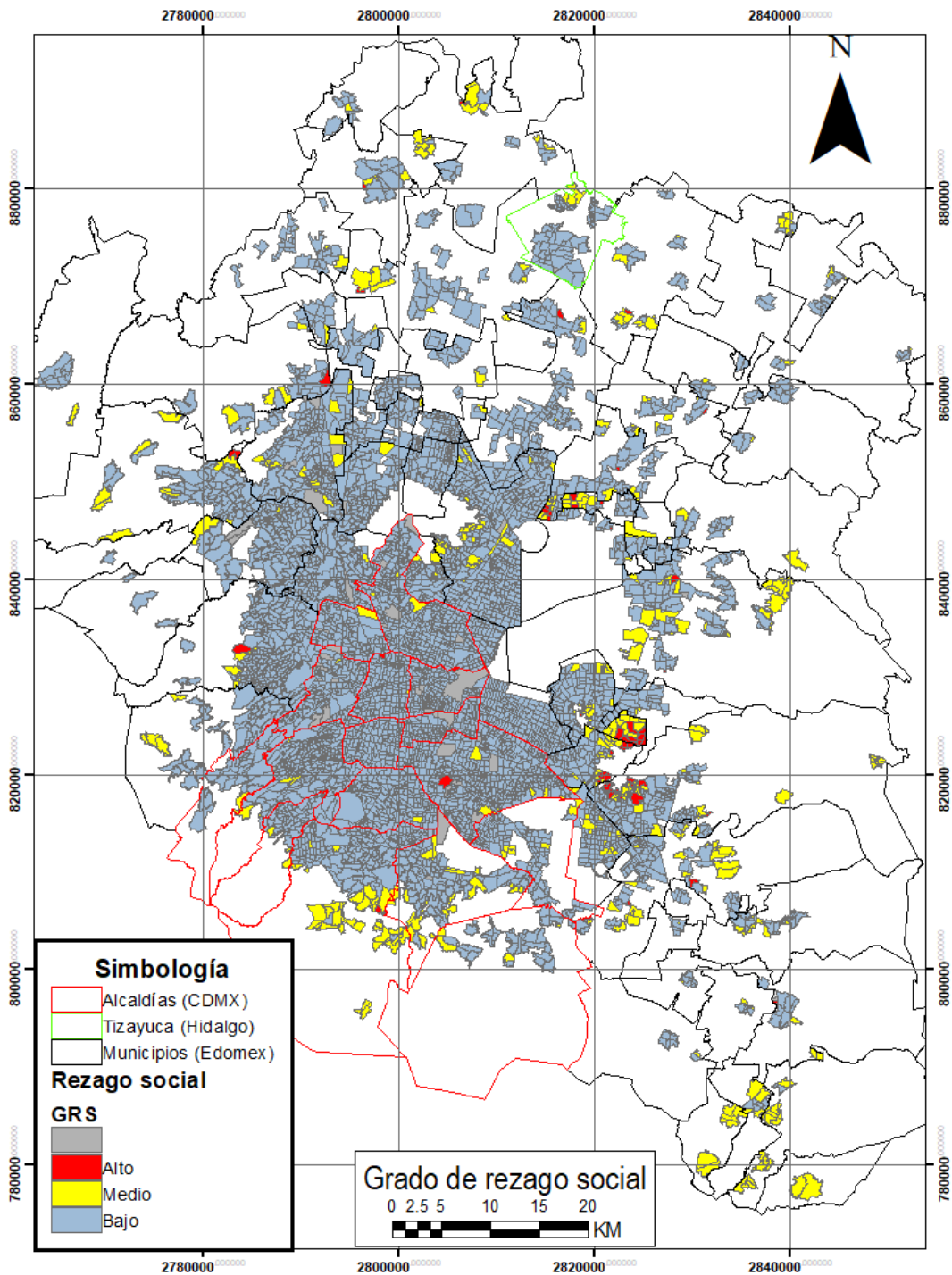
Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Datos Abiertos de la CDMX

Ilustración 11. Grado de Marginación Urbana



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2010.

Ilustración 12. Grado de Rezago Social



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2010

Es importante enfatizar que el acceso a transporte público no es causa total de marginación urbana o rezago social propiamente, sin embargo, sí la acentúan. Lo mismo sucede con la densidad de afluencia, ya que esta se encuentra determinada

principalmente por la centralización de los lugares de trabajo y estudio, mayormente ubicados en la Ciudad de México.

En suma, contribuir a la mejora de conectividad metropolitana mediante un esquema de cooperación en la gestión, puede reducir de alguna manera uno o los tres tipos de fragmentación metropolitana en el Valle de México.

Por dicha razón, es importante recuperar lo establecido en la LGAHDTOU y la LGMSV, en relación con las diferentes maneras de coordinación metropolitana, pues es a través de los consejos administrativos donde recae la participación de actores no solo públicos, sino también privados y, principalmente, social. Asimismo, es ahí donde la articulación de la gobernanza metropolitana se consolida de manera que sirva para responder a las necesidades producto de la interacción en los límites funcionales de la ZMVM.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico de las entidades federativas deberá ser concordante con dichos criterios de la LGAHDTOU, pues (como se verá más adelante en el caso de Guadalajara) la evolución de dicho ordenamiento trajo consigo una armonización para el funcionamiento de una zona metropolitana constituida por diferentes municipios. Algo similar se debería llevar a cabo, pero a nivel de entidad federativa.

2.3.2 Casos de coordinación metropolitana en México.

Existen algunos casos que reflejan cierto grado de avance en la coordinación metropolitana en México y mitigan en algún sentido la fragmentación producida por las gestiones desde límites político-administrativos. Se parte por analizar el caso de Guadalajara y cómo su camino, desde los cambios en su ordenamiento jurídico, han desembocado en la creación del IMEPLAN (así como su relación con lo establecido en la LGAHOTDU) y, por otro lado, se aborda el caso de la Ley de Desarrollo Metropolitano impulsada por la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad de la cámara de Diputados, donde esta es analizada como una tarea todavía pendiente, sus desafíos y estado actual.

En primera instancia, el caso de Guadalajara mantiene una evolución desde principios de los años 30 que ha sido relativamente constante hasta la actualidad, pues algunos puntos clave para establecer su coordinación metropolitana son los siguientes (Carlos Felipe, 2011):

1. 1933. Emisión de Ley de Cooperación.
2. 1943. Se vigorizó la actividad del **Consejo Municipal de Urbanización de Guadalajara** transformándolo en el **Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara**.
3. 1948. Emisión de la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala.

4. 1971. Guadalajara creó la **Comisión de Planeación Urbana (COPLAUR)**, para aplica criterios urbanos en temas dentro de la Zona Metropolitana y municipios al interior de Jalisco.
5. 1975. Mayores atribuciones la **Junta General de Planeación**, creadas en 1959 con la Ley de Planeación y Urbanización en el Estado.
6. 1977. Emisión de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, transformando la **Junta General de Planeación** en **Departamento de Planeación y Urbanización del Estado** de Jalisco.
7. 1978. Emisión de la Declaratoria del Establecimiento Formal de la Región y Zona Conurbada de Guadalajara, que creó para su observancia y aplicación la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara. Y se creó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
8. 1989. Modificación a estructura orgánica del gobierno del estado, para crear la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural. Instruye al **Consejo Metropolitano de Guadalajara** como organismo coordinador de acciones intermunicipales. Actualización del **Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara**, se desprendió el **Programa de Regularización de Asentamientos Populares Marginados y el Plan Maestro de Vialidad y Transporte Metropolitano**.
9. 2011. Aprobación de la **Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco**. Ley vigente que tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana

Lo anterior expresa un impacto en las estructuras gubernamentales, así como en su ordenamiento jurídico para llevar a cabo una coordinación a escala metropolitana, pues las comisiones, juntas y demás órganos colegiados pasan a convertirse en unidades administrativas contenidas en el aparato estatal, integrando sus funciones dentro de un marco de responsabilidades y de programas y planes.

Este camino debe complementarse, a su vez, con el estado actual de las instancias de Coordinación Metropolitana, con puesto por tres actores: la Junta de Coordinación Política, el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) y el Consejo Ciudadano Metropolitano.

| Nombre | Fundamento normativo de creación | Tipo de Composición | Integración | Funciones principales |
|---------------------------------------|---|--|---|---|
| Junta de Coordinación Política | Artículo 27 de la Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco | Órgano intermunicipal de coordinación política | Presidentes municipales correspondientes y el Gobernador del Estado | Artículo 28 de la Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco |

| Nombre | Fundamento normativo de creación | Tipo de Composición | Integración | Funciones principales |
|--|---|---|--|---|
| IMEPLAN | Artículo 30 de la Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco | Organismo público descentralizado intermunicipal | Personalidad jurídica y patrimonio propio, y autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones | Artículo 31 de la Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco |
| Consejo Ciudadano Metropolitano | Artículo 32 de la Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco | Órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico | Ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana | Artículo 33 de la Ley de Coordinación metropolitana del Estado de Jalisco |

Sin embargo, conformar un grupo de actores o instancias de coordinación metropolitana no garantiza una implementación acorde a dicha escala en su totalidad (el caso más claro es el sistema de transporte metropolitano SITEUR, el tren ligero de la zona metropolitana de Guadalajara, el cual es operado en su totalidad por el Gobierno del Estado de Jalisco), pues tan solo la organización es un paso previo al diseño e implementación de políticas públicas. Asimismo, como menciona García Fernández (2020), uno de los principales problemas en los planes y programas del IMEPLAN consiste en que se ha implantado una visión simplista del territorio, misma que delimita zonas primarias. Esta metodología, que carece de una visión del territorio más compleja, desemboca en que los instrumentos de planeación gestionen o destinen recursos sin sustento o sujeto a discrecionalidad, pues los instrumentos de planeación lo permiten.

Si bien queda mucho camino por recorrer, el caso de Guadalajara mantiene una base que se puede consolidar a medida que se adopten y ejecuten los instrumentos que permitan la participación de la sociedad como actores indispensables, así como una perspectiva de amplíe la noción del territorio.

El caso de la Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México, impulsada por la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad de la Cámara de Diputados se trata de una ley que ha trazado un camino desde 2020 (Gobierno de México, 2022), en su etapa más reciente, pues fue en ese año se aprobó dicha ley dentro de la comisión el 20 de febrero de 2020, sin embargo, su publicación deberá contar con elementos no solo de gestión entre actores públicos, sino también con 3 instancias de coordinación, establecidas en la el artículo 36 de la LGAHOTDU, que son:

- Comisión de ordenamiento metropolitano.

- Consejo consultivo de desarrollo metropolitano.
- Mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y los municipios.

Cabe recordar que actualmente se cuenta con la Ley de Coordinación Metropolitana, publicado en la Gaceta del Gobierno de la Ciudad de México, la cual integra elementos básicos de coordinación basado en los siguientes actores:

- Comisión de Desarrollo Metropolitano del Congreso de la Ciudad de México.
- Consejo de Desarrollo Metropolitano
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.

Lo anterior sugiere que esta Ley de Coordinación Metropolitana quedará sujeta a lo establecido en la próxima Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México, en virtud de ser de una jerarquía inferior. De esta manera, la coordinación metropolitana contará con instrumentos diversa jerarquía.

Asimismo, la LGMSV establece los componentes del Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, el cual es un mecanismo de coordinación entre las autoridades competentes en materia de movilidad y seguridad vial. El sistema se encuentra conformado por las siguientes personas titulares o representantes:

1. La SEDATU;
2. La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes;
3. La Secretaría de Economía;
4. Por las entidades federativas, la persona que sea designada por el Ejecutivo local, y
5. El Sistema podrá invitar a participar a otras autoridades de movilidad que se considere necesarias con voz y voto y
6. las demás que se determinen sólo con voz para el debido cumplimiento del objeto de la Ley.

2.4 Consideraciones finales

Elevar la noción de ciudad a términos metropolitanos, dejando ya de lado los términos político-administrativos tan desgastados y que no reflejan la interacción completa de una ciudad más grande, implica necesariamente entender la complejidad que significa hablar y conocer de las experiencias urbanas, principalmente, de los habitantes del Estado de México.

Este capítulo presentó tres partes fundamentales, la primera, donde los datos indican que si bien tanto en el Estado de México como en la Ciudad de México el uso del colectivo como medio de transporte es el predominante, es en el Estado de México donde su uso es proporcionalmente superior, dada la ausencia de mayores ofertas de transporte público, también es en el Estado de México donde mayormente se invierte tiempo en los viajes de ida, dominando los viajes de más de

una hora o más de dos horas; es decir, son los habitantes del Estado de México quienes tienen menor variedad de transporte público, invierten más tiempo y dinero para la realización de sus viajes.

La segunda parte del capítulo confirma lo ilustrado por los datos anteriormente mencionados, pues las experiencias de Sofía, Salma y Leslie se ligan directamente con la manera en la que diariamente invierten el tiempo y dinero para llegar a su destino, partiendo desde el Estado de México, enfatizando que es ahí en donde se torna más complicada la movilidad por la saturación de afluencia y la baja calidad de los sistemas de transporte, exponiendo incluso su propia integridad.

La tercera parte, relacionada al análisis programático-presupuestal de los programas derivados de los planes de desarrollo local, podría ser la variable que parcialmente explica la experiencia urbana de los habitantes, principalmente, del Estado de México, pues la inversión pública del estado en materia de movilidad es demasiado escasa, tanto por habitante, como por habitante objetivo, es decir; no existe una inversión acorde con las necesidades de la población. Por esa razón es que la experiencia urbana de sus habitantes se ve demasiado perjudicada, como bien confirma Sofía, Salma y Leslie.

En suma, los tres rubros son coincidentes en un aspecto negativo, pues la falta de inversión pública en materia de movilidad deriva en experiencias urbanas complejas con un alto costo social, que impacta no solo en la economía de la población mexiquense, sino en su salud, hábitos y, lamentablemente, seguridad.

Este análisis tiene directa relación con los dos pilares teóricos de esta investigación, la movilidad, por un lado, y la gobernanza, por el otro, conceptos que paralelamente han estado presentes a lo largo de la investigación. Por esta razón es que es necesario diseñar una reestructuración organizacional y normativa, bajo un enfoque de políticas públicas, que encamine a la mejora de la movilidad metropolitana. La pura inversión pública no garantiza la mejora de la experiencia urbana de los habitantes mexiquenses en materia de movilidad, sino que es necesario transformar o replantear el aparato estatal, al grado de garantizar en que cuenta con diversas capacidades, tanto técnicas, como normativas, como organizacionales, entre otras, que deriven en un funcionamiento creando políticas metropolitanas de transporte y movilidad, en plena coordinación con otras entidades, principalmente con la Ciudad de México.

Este replanteamiento, o su base, será propuesta dentro del siguiente capítulo, mismo que busca no solamente invertir más en la materia, sino contar con una estructura gubernamental y estatales de equivalencia, con objetivos en común y capacidades compartidas.

Capítulo III. Elementos para articular y consolidar una gobernanza a nivel metropolitano.

Tras revisar, bajo un análisis programático-presupuestal, los resultados de los programas gubernamentales en materia de movilidad e identificar que no hay correspondencia con las experiencias de viaje, será necesario plantear una reestructuración organizacional y normativa.

En el presente capítulo tiene como objetivo proponer un esquema de servicio metropolitano de movilidad y transporte público en el Valle de México, mediante el enfoque de Políticas Públicas centrado en la reorganización institucional, normativa y de gestión. Lo anterior, dado que es en la esfera política donde recae la gran responsabilidad de enfrentar la crisis de movilidad.

Para proponer este servicio metropolitano la composición del presente capítulo, el presente documento se compone de 2 apartados generales:

1. Ciclo de Políticas Públicas para la coordinación metropolitana:
 - a. Definición y etapas de una Política Pública.
 - b. El primero realizará un análisis general de la problemática y la entrada en la agenda gubernamental: Mencionará los fundamentos normativos principales que detonan la necesidad de llevar a cabo una gestión o gobernanza metropolitana para el tema de movilidad (normatividad detonante), estas referencias normativas servirán para dar justificación a la Política Pública. La Definición del problema propiamente fue descrita anteriormente, sin embargo, se destacarán las características principales que evidencian que la gestión metropolitana sigue siendo una tarea pendiente,
 - c. El segundo, define el Diseño de la Política Pública: Se integrarán todos los elementos necesarios para implementar la política pública, esta etapa será la que integre en su totalidad una respuesta con base en las dos etapas anteriores
 - d. El tercero consiste en la Implementación: Una vez teniendo a la mano el Diseño y la ruta a seguir, así como la normatividad a considerar, será necesario que para implementar la Política Pública se realice de manera paulatina, principalmente por la configuración política de las entidades federativas y la reestructuración para el caso del Estado de México, así como los tiempos que deben vencer para el aprovechamiento del Mexibús y el Tren Suburbano.
 - e. El cuarto apartado concluye mecanismos de Evaluación de la Política Pública y consideraciones generales sobre la problemática.
2. Esquema general de organización para la coordinación metropolitana: Para la creación de este esquema de responsabilidad metropolitana, hay 4 pilares fundamentales, a saber:
 - a. Participación ciudadana: Mecanismos de participación.
 - b. Normatividad: Creación y modificación de disposiciones.

- c. Políticas, herramientas e instrumentos: Herramientas de implementación, operación y evaluación de proyectos de movilidad metropolitana, así como planes de desarrollo estatales.
- d. Instituciones. Estructura orgánica general y personalidad jurídica, procesos sustantivos, financiamiento.

3.1 Ciclo de Políticas Públicas

Para poder abordar debidamente las etapas de la política pública, es necesario realizar un repaso general sobre su estudio, la cual conforma una rama de la ciencia política y su objeto de estudio. Desde la época moderna han existido diversos autores que han contribuido al estudio de las políticas públicas

Uno de los primeros autores que abordaron el tema fue Herbert Simon (1945), quien con su obra *Administrative Behavior* señaló 3 etapas principales:

1. Inteligencia
2. Diseño
3. Decisión.

Posteriormente, fue Laswell quien en 1956 con su obra *The decision process*, identificó 7 etapas:

1. Inteligencia.
2. Promoción.
3. Prescripción.
4. Invocación.
5. Aplicación.
6. Terminación
7. Evaluación

Estos dos autores representan los principales exponentes del estudio de las políticas públicas, o al menos el fundamental, ya que constituyeron la semilla en el estudio de la toma de decisiones en favor del ambiente público, poniendo a disposición los diversos recursos disponibles a su alcance. Asimismo, valdrá la pena mencionar la evolución que ha tenido este estudio al grado de ir incorporando y quitando elementos al ciclo de políticas públicas, donde se destaca el término “agenda” y su establecimiento como parte de este ciclo (Anderson, 1984).

Siguiendo el curso sobre el objeto de estudio de la ciencia política, se ha analizado desde diferentes perspectivas la relación que existe entre régimen, comunidad política y autoridades, alguna de estas perspectivas es la de carácter sistémico, en el entendido de visualizar a la política pública como una caja que recibe insumos y genera productos en un proceso de interacción entre los 3 elementos anteriormente mencionados.

Este tipo de enfoques, como explica Gianfranco Pasquino (2011) se caracteriza por diferentes componentes, por un lado; los *inputs*, que representan las demandas o necesidades por parte de la comunidad política que son introducidos, por diferentes

medios (entre ellos la participación político-electoral), a la llamada *caja negra*, la cual es el lugar donde ocurren los procesos de conversión de los *inputs* en *outputs*, para posteriormente entrar en un proceso de *feedback* o retroalimentación por parte de la comunidad política ante estos resultados de conversión

En palabras más específicas, Pasquino menciona que:

“[...] el estudio de las políticas públicas pretende colmar las carencias analíticas de la ciencia política tradicional concentrando su atención útilmente [...] en los procedimientos que ocurren en la caja negra, en los outputs y en los outcomes y en sus consecuencias”.

Cabe destacar que este enfoque es muy similar al establecido por el teórico David Easton, cuya aportación principal a las ciencias sociales (y en específico a la ciencia política) fue la teoría de sistemas, misma que considera a otros componentes adicionales como comportamientos/conductas, normas, creencias, entre otros (Easton, 1969), sin embargo, la característica principal se mantiene alineada con este esquema de las políticas públicas.

Naturalmente, más allá de la teoría de sistemas, existen diversos enfoques, de carácter más crítico que pueden contribuir no solo al análisis político, sino a la conceptualización de política pública, sin embargo, por cuestiones metodológicas y conceptuales, se parte de este enfoque para abordarlo de manera crítica en su justa dimensión de acuerdo con la propuesta planteada como política pública para este tópico en general.

Más recientemente y en el contexto latinoamericano, existe una propuesta realizada por José Luis Méndez Martínez (2020) quien basa su propuesta de ciclo de políticas públicas, así como sus subetapas, en los diversos estudios realizados. Dicho ciclo se compone básicamente de 5 etapas principales.

1. **Problematización.** Etapa en que una circunstancia se mueve en los distintos tipos de la agenda.
2. **Diagnóstico.** Elaboración del diagnóstico del problema que se quiere enfrentar.
3. **Formulación.** Selección y comunicación de una solución ante un problema, una vez concluido el diagnóstico.
4. **Ejecución.** Implementación de la solución y de la estrategia.
5. **Evaluación.** Momento en que se busca conocer en qué medida una política en efecto se realizó o alcanzó sus objetivos.

Este tipo de enfoques, adecuados al contexto latinoamericano, contribuye al estudio e implementación de la política pública, y en el caso del estudio del presente trabajo tanto la etapa de problematización como de diagnóstico se ha abordado en términos generales dentro de los capítulos anteriores, por lo que, en lo que respecta a la política pública, valdrá la pena considerar un modelo que se enfoque principalmente en el diseño hasta su implementación y posterior evaluación.

Uno de los enfoques a considerar será el mencionado por parte de Merino y Cejudo (2010), donde el proceso o ciclo de Políticas Públicas se compone básicamente de

5 elementos, a saber: la Entrada en la agenda gubernamental, Definición del problema, Diseño, Implementación y Evaluación.

Como se ha venido mencionado, la etapa de definición del problema ha quedado abordada anteriormente (lo cual no exime de retomarla brevemente en el momento oportuno), y serán desarrolladas principalmente las 4 etapas de:

1. Entrada en la agenda gubernamental. Transición de depositar los problemas públicos en la agenda pública hasta la agenda gubernamental. Ante esto, la opinión pública representa un medio importante para canalizar e identificar un problema que sea resuelto con ayuda del gobierno.
2. Diseño. Se refiere a la integración de diferentes herramientas e instrumentos para la formulación de una estrategia que sirva para resolver el problema público en su propio contexto, así como su adecuación o serie de adecuaciones que se llevarán a cabo durante su implementación (en el sentido de que no existen soluciones definitivas a problemas públicos, esencialmente complejos).
3. Implementación. Es la puesta en marcha de todos los instrumentos considerados, así como insumos y recursos puestos a disposición, para la resolución del problema. Considerando, naturalmente, la complejidad del problema y el potencial redimensionamiento del diseño de la política pública tras la puesta en marcha de la implementación.
4. Evaluación. Es la etapa donde desembocan los resultados de la política pública con la finalidad de ser sometidos al escrutinio público para determinar si las necesidades fueron atendidas efectivamente.

A pesar de que las dos metodologías comparten elementos en común, se ha decidido considerar esta última dada la importancia que se le da a la agenda gubernamental, ya que representa la manera en la que los problemas públicos entran en el espectro gubernamental, ya sea a manera de normatividad, acciones u otros mecanismos.

En los próximos cuatro subapartados se abarcarán la Entrada en la agenda gubernamental, Diseño, Implementación y Evaluación.

3.1.1 Entrada en la agenda gubernamental.

La entrada en la agenda gubernamental se ve reflejada principalmente en el marco normativo y en la guía de urbanización de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III (como el caso de la Nueva Agenda Urbana), mismo que intenta responder a la problemática de movilidad expuesta en el capítulo 1, haciendo un breve repaso de dicho marco normativo es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de la Ciudad de México
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Nueva Agenda Urbana

- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México
- Ley de Desarrollo Metropolitano
- Ley de Movilidad del Distrito Federal (ahora Ciudad de México)
- Ley de Movilidad del Estado de México
- Decreto de Creación del Metro
- Estatuto Orgánico del RTP
- Estatuto Orgánico del Metro
- Estatuto Orgánico del STE
- Reglamento Interior. de la SEMOVI-EDOMEX

Salvo algunas excepciones, como el Estatuto Orgánico del Sistema de Transportes Eléctricos, por mencionar un ejemplo, la mayor parte de la normatividad no cuenta en su totalidad con perspectiva a escala metropolitana, dado que se encuentra limitada al territorio de la entidad federativa correspondiente.

Ante este escenario, valdrá la pena mencionar a la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV) (D.O.F. 17/05/2022), en la cual cuenta con un esquema metropolitano de movilidad que puede servir como un insumo importante para la generación de políticas, mecanismos y operación a dicha escala. Los componentes principales de esta ley son los siguientes:

7. **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial:** Sienta las bases para la política de movilidad y seguridad vial, bajo un enfoque sistémico.
 - a. **Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial:** Mecanismo de coordinación entre las autoridades competentes en materia de movilidad y seguridad vial. El sistema se encuentra conformado por las siguientes personas titulares o representantes de:
 - i. La SEDATU;
 - ii. La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes;
 - iii. La Secretaría de Economía;
 - iv. Por las entidades federativas, la persona que sea designada por el Ejecutivo local, y
 - v. El Sistema podrá invitar a participar a otras autoridades de movilidad que se considere necesarias con voz y voto y
 - vi. las demás que se determinen sólo con voz para el debido cumplimiento del objeto de la Ley.
 - b. **Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial:** Instrumento rector que incluye el conjunto de acciones encaminadas a promover el desarrollo de la movilidad y la seguridad vial a corto, mediano y largo plazo, para implementarlas a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno. Es formulada por el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial.

- c. **Política Nacional de Movilidad y Seguridad Vial:** Se diseñará con un enfoque sistémico y ejecutará con base en los principios establecidos en esta Ley.
- d. **Observatorios de Movilidad y Seguridad Vial:** Instrumentos de participación ciudadana principalmente promovidos por la Federación, entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Si bien esta Ley cuenta con elementos relevantes como mecanismos de coordinación y colaboración, distribución de competencias, enfoque sistémico para la coordinación, convenios de coordinación metropolitana y, en menor medida, financiamiento, participación social (pues menciona que dichos mecanismos serán los establecidos en la LGAHOTDU con la posibilidad de contar con los necesarios), no establece un criterio que determine la obligatoriedad de participar de manera coordinada a escala metropolitana derivado de un análisis de interacción o determinación de zonas metropolitanas y viajes diarios realizados a centros de trabajo o estudio, por ejemplo. Por lo tanto, el ámbito de obligatoriedad solamente aplicaría para aquellos gobiernos que deseen involucrarse en una gestión coordinada.

Lo anterior se puede visualizar en el artículo 76 de la Ley relacionado a convenios de coordinación metropolitanos interestatales e intermunicipales, donde a la letra dice:

En el caso de que la zona metropolitana, delimitada formalmente, sea de carácter interestatal, las autoridades estatales que convergen convendrán entre ellas, la distribución de sus atribuciones en la materia. Los convenios que para tal efecto se acuerden, deberán guardar congruencia con la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, a fin de generar una adecuada coordinación en la implementación de políticas públicas, acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de la movilidad y seguridad vial dentro de su territorio.

Es decir, quedará a discreción de los gobiernos establecer de inicio la coordinación metropolitana. En este sentido, es imperativo que, dentro de los objetivos a mediano plazo, los gobiernos establezcan dichos acuerdos de manera no discrecional, sino bajo un rigor metodológico que indique su viabilidad y, también reformule las condiciones institucionales de dichos gobiernos para contar con la capacidad técnica, administrativa, de gestión y normativa para asentar esa base que sirva para la coordinación metropolitana.

En suma, en el ordenamiento jurídico, en las disposiciones de jerarquía superior, se establecen intenciones y mecanismos adecuados, como el caso de esta ley, o incluso desde las propias constituciones de las entidades, donde también se considera la planeación, cooperación y gobernanza metropolitana, sin embargo, carecen de mencionar mecanismos para llevarlo a cabo de tal manera que se vea reflejada en las disposiciones de menor jerarquía, es decir, la alineación desde el punto más alto del ordenamiento hasta el más bajo puede alcanzar una mayor consolidación, para contar con las mismas capacidades técnicas y de gestión.

Repercutiendo en la discrecionalidad de las entidades y dependencias para llevar a cabo una política.

Por esta razón es que el diseño de la presente política pública considera una serie de reformas a diferentes escalas que complementen lo establecido en esta ley, significando en un resultado donde la coordinación metropolitana sea obligatoria y bajo un esquema paulatino de transformación institucional que previamente debe consolidarse para ejecutar dicha coordinación de manera armónica y equilibrada.

3.1.2 Diseño de la Política Pública.

Tomando como base lo anterior, el diseño de la política pública deberá contar con los siguientes componentes:

4. Un modelo de estructuras de planeación, administración y participación metropolitana, que deba ser modificado de acuerdo con las necesidades planteadas en Diagnóstico de la problemática.
5. Normatividad que requiere modificarse para integrar una alineación.
6. Normatividad y Organismos para crear.

En cuanto a las estructuras de planeación, administración y participación metropolitana, es importante mencionar que para consolidar una gestión metropolitana será totalmente necesario que exista un órgano que articule su operación, una Autoridad Metropolitana de Movilidad, para esto, Iracheta Cenecorta (2006) ofrece un modelo de ente metropolitano, donde menciona las características que debe tener dicho ente para una modernización de las estructuras institucionales y atender fenómenos metropolitanos. Las características son las siguientes:

1. **Autonomía relativa de las estructuras de administración pública existentes:** Para cumplir con su función sin depender de los cambios gubernamentales.
2. **Capacidad ejecutiva de acción:** Para garantizar que proyectos y políticas se realicen sin depender de estructuras de los gobiernos de diferentes niveles.
3. **Autonomía financiera, patrimonio propio y capacidades para procurar recursos que les permitan cumplir con sus funciones:** Esto resalta la importancia de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio para llevar a cabo sus objetivos mediante el cumplimiento de la normatividad aplicable al organismo metropolitano.
4. **Participación ciudadana en sus estructuras directivas y/o consultivas:** Para implementar políticas en la metrópolis que se comparten con otras jurisdicciones

Asimismo, ofrece la estructura que debe tener dicho ente para atender estos fenómenos metropolitanos, a continuación, se presenta el modelo:

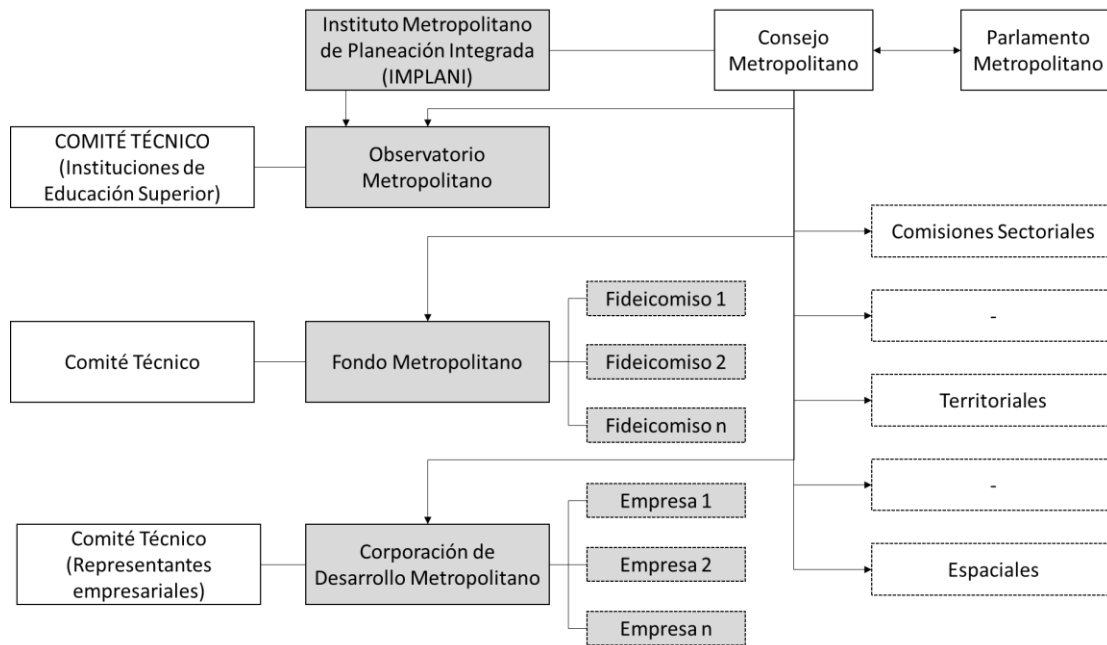


Ilustración 32. Esquema se sintetiza la propuesta de gobierno y administración metropolitana (Iracheta, 2006).
Reelaboración.

En este punto valdrá la pena hacer una clara apreciación: La intención del diseño no significa una réplica exacta de la propuesta de Iracheta Cenecorta, se retoma principalmente la característica de constituir entidades que, si bien son autónomas de las estructuras de la administración pública existentes, no se encuentran separadas por completo, con la finalidad de contar con legitimidad política, por lo que el diseño se basa principalmente en formar una Autoridad Metropolitana que opere de manera coordinada con los gobiernos, por otro lado, la LGMSV constituye el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, sin embargo, no establece sus criterios de consolidación (salvo la integración de sus miembros) como puede ser su periodo de sesiones, mecanismos de toma de acuerdos, integración de actas, o si contará con una personalidad jurídica y patrimonio propio. Por esta razón es que la intención del diseño complementa estos apartados. En suma, el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, se conformará como Órgano Colegiado dentro de la Autoridad Metropolitana de Movilidad.

3.1.3 Implementación.

La implementación será abordada de tal manera que represente solo una primera parte de la implementación. Dado que la intención de este apartado consiste en ilustrar una generalidad del ciclo de políticas públicas que será definido de manera más puntual en los siguientes apartados.

La implementación a corto plazo consiste en crear la corporación público-benéfica “Autoridad Metropolitana de Movilidad”, misma que contará tanto con participación pública como privada (en sentido similar al modelo de la Autoridad Metropolitana

del Transporte de la ciudad de Nueva York), adicional a un conjunto de modificaciones en diferentes disposiciones normativas aplicables, partiendo desde el ámbito federal a lo local, en el Estado de México y la Ciudad de México; para el caso del nivel Federal, será mediante una reforma constitucional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el documento de creación de la corporación se establecerán sus atribuciones y funciones relacionadas al apartado del diseño, así como sus etapas de implementación, es decir, durante los primeros 3 años aproximadamente, la Autoridad Metropolitana de Movilidad se encargará de:

1. Incentivar el aumento de las Unidades Administrativas y su capacidad en las estructuras orgánicas por parte de ambas entidades para poder articularlas, así como crear OPD en el Estado de México, mediando las negociaciones con grupos de interés. Lo anterior buscando la profesionalización y alineado a los objetivos estratégicos de la Autoridad Metropolitana de Movilidad.
2. Incentivar que los proyectos existentes en los sistemas de transporte tengan un alcance más amplio, mediante la dotación de recursos y sesionando el Comité Especializado de Planes Estratégicos en materia de Movilidad Metropolitana, específicamente en las redes del Mexibús.
3. Crear redes de infraestructura ciclista metropolitana, así como la creación de un sistema de bicicletas públicas con enfoque metropolitano, principalmente, en el Estado de México, así como una red de infraestructura.
4. Reorganizar las Unidades Administrativas encargadas de la gestión de autobuses, colectivos, microbuses, combis y taxis en ambas entidades, con la finalidad de tener mayor autoridad e independencia ante grupos de interés (principalmente en el Estado de México), y así regularizar la oferta del servicio, garantizando la seguridad, accesibilidad, asequibilidad y demás principios
5. Homologar los precios en las tarifas en los sistemas de transporte.

En el medio y largo plazo, la Autoridad Metropolitana, una vez que cuente con el escenario idóneo para articular la gestión, llevará a cabo lo siguiente:

1. Garantizar el respeto a los planes estratégicos aprobados independientemente de los cambios de gobierno, dado que dichos planes fueron realizados por la Autoridad Metropolitana, sin intervención estatal.
2. Consolidar los sistemas de Transporte Público operados por empresas privadas (Tren Suburbano, Mexibús), como responsabilidades directas de los niveles de gobiernos correspondientes mediante su transformación como OPD.
3. Elaborar propuestas de ley y normas en materia de Transporte y Movilidad.
4. Llevar a cabo auditorías para revisión de la operación (monitoreo).
5. Generar proyectos de reestructuración organizacional, modificación de la cobertura del servicio, control de licencias y renovaciones, proyectos de seguridad y accesibilidad, homologación de tarifas, interconectividad entre

sistemas de transporte, creación de leyes y normas, regulación de concesiones, entre otros.

3.1.4 Evaluación de la Política Pública.

Uno de los mecanismos de evaluación de la Política Pública son los Reportes e Indicadores generados por la Autoridad Metropolitana de Movilidad.

Se parte del hecho de que la creación de la corporación es parte de la Política Pública, no la Política Pública como tal, dado que resulta necesario contar con un ente externo a los gobiernos involucrados en una zona metropolitana. La parte de la evaluación consistirá predominantemente en cómo pueden ajustarse las prácticas, políticas y acciones que genere la Institución.

La Autoridad Metropolitana de Movilidad también hará de conocimiento los resultados de sus indicadores de gestión, mismos que serán elaborados con criterios técnicos rigurosos y científicos, y serán dados a conocer en las sesiones de su consejo de administración o en otros órganos colegiados.

Esta información podrá ser utilizada por la sociedad civil, incluso por los gobiernos o representantes de las Secretarías para someter a discusión el curso de alguna política, plan o programa estratégico, de ahí la importancia de la integración del Comité, dado que cuenta con representación de la mayor parte de los interesados en la gestión de movilidad. Tanto autoridades, como usuarios, operadores y concesionarios.

Por otra parte, el Sistema de Información Territorial y Urbano, el cual es un instrumento contenido en los artículos 97 y 98 de la LGAHOTDU³⁹, así como en el artículo 7 de la LGMSV, organiza, actualiza y difunde información e indicadores en diversas materias, sin embargo, para efectos de este ordenamiento jurídico, la información relacionada a la movilidad y seguridad vial estará ordenada en diferentes variables y componentes de análisis para la elaboración de la política pública, programas y acciones que garanticen los derechos, principios, directrices y objetivos, misma que será alimentada de diferentes autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

3.2 Esquema general de organización para la coordinación metropolitana

Este segundo apartado considera la continuación, y de manera más explícita la implementación de la política pública. Esto, en el sentido de contar con mayores elementos (insumos, mecanismos y operación) de la política en diferentes aspectos.

Dentro de este esquema de reorganización administrativa, las instituciones y los esquemas de participación ciudadana deberán colocarse en el centro en un entorno

³⁹ Para más información, consultar: <https://situ.sedatu.gob.mx/>

donde la normatividad, así como instrumentos y herramientas que sirvan como insumos para la coordinación metropolitana, estén alrededor.



Ilustración 33. Esquema de reorganización administrativa.

Para alcanzar este esquema inicial, será necesario modificar dicho entorno dado que es la base de la operación.

3.2.1 Participación de la sociedad

Actualmente, la LGAHOTDU, en su artículo 36, cuenta mecanismos para llevar a cabo gobernanza, como lo son:

- **Comisión de ordenamiento metropolitano.** Establecidas por la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías que hayan constituido una Zona Metropolitana. Estas comisiones formulan los programas de ordenación de las zonas metropolitanas.
- **Consejo consultivo de desarrollo metropolitano.** Promueve la consulta en las fases de formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas de las zonas metropolitanas.
- **Mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y los municipios.** Mismo que pueden ser de la figura que los gobiernos determinen.

Sin embargo, solamente el consejo consultivo de desarrollo metropolitano cuenta, en su integración, con actores de la sociedad, como representantes de

agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia.

Por lo tanto, será importante considerar la figura de consejo consultivo para involucrarlo en la operación de la autoridad metropolitana, principalmente con su participación dentro de las sesiones de los principales órganos colegiados.

3.2.2. Normatividad para modificarse/crearse

Para conocer la normatividad que debe modificarse, debe establecerse de acuerdo con su jerarquía, la cual se encuentra determinada de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constituciones locales
- Disposiciones federales
- Disposiciones estatales
- Decretos de creación (OPD)
- Estatutos Orgánicos (OPD)
- Reglamentos interiores

A continuación, y con la finalidad de obtener una alineación operativa de la Autoridad Metropolitana, se presenta una propuesta general sobre las modificaciones a realizar en el marco jurídico aplicable:

| Disposición | Cambio | Descripción |
|--|---|--|
| Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México | Modificación: Artículo 139, fr. II, inciso a) | Integrar la movilidad como una de las materias sujetas a ejecución de acciones coordinadas. |
| Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano | Modificación: Artículo 31, 33. | Sustitución de “procurará” por “contarán” con un instituto metropolitano de planeación. Sustitución de “procurando la creación y operación” por “creando y operando” un instituto metropolitano de planeación. |
| Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México | Modificación: Artículo 36, fracción VI. | Modificación a la metodología del sistema tarifario, alineado a la coordinación metropolitana interestatal. |
| Ley Orgánica de la administración pública del Estado de México | Creación: Fracciones al artículo 32. Modificación: Artículo 32, fracción XXIX. | Incorporar cuando menos 7 fracciones relacionadas a: Administración de renovación de unidades, proponer al Gobernador programas de coordinación, desarrollar proyectos estratégicos, coordinar actividades en materia de movilidad con autoridades de todos los niveles, participar en acciones coordinadas con autoridades de diversos niveles, priorizar el uso de la bicicleta como medio de transporte, así como crear y dar mantenimiento a la red ciclista en zonas metropolitanas; y administrar y crear organismos públicos descentralizados que sirvan para la operación del sistema de transporte público. |

| Disposición | Cambio | Descripción |
|---|--|---|
| | | Modificación a la metodología del sistema tarifario, alineado a la coordinación metropolitana interestatal. |
| Ley de Planeación del Estado de México y municipios | Abrogación y creación de nueva ley de planeación | Creación de una nueva ley de planeación del Estado de México que no solamente se centre en el gobierno federal y municipios, sino en los gobiernos estatales en los cuales exista una interacción metropolitana interestatal. Asimismo, que se encuentre alineada a las disposiciones aplicables, principalmente el artículo 122, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Ley de Movilidad del Estado de México | Modificación: Artículo 6, 12, 26, fracción VIII, 29. Creación: Artículo 26 bis. | Incorporación de “las demás autoridades aplicables en materia de movilidad”, de acuerdo con el instituto metropolitano de planeación (autoridad metropolitana), establecido en la LGAHOTDU. Incorporación De atribuciones metropolitanas y de coordinación en movilidad. Incorporación de bases de coordinación con autoridades de otros niveles de gobierno interestatales. Proposición de programas metropolitanos. Creación de un artículo sobre la metodología para conseguir coordinación metropolitana con poderes de diversos |

| Disposición | Cambio | Descripción |
|--|--|---|
| | | estados, principalmente con comisiones metropolitanas. |
| Ley de Coordinación metropolitana EDOMEX | Creación | Creación de una ley en la entidad, en la cual establezca los aspectos de interés público sujetos a coordinación metropolitana intraestatal e interestatal. |
| Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona del Valle de México | Creación | Concurrencia de las leyes de coordinación de la Ciudad de México (ya existente), y del Estado de México (propuesta), teniendo en consideración los mecanismos de coordinación metropolitana establecidos en la LGAHOTDU. Cabe mencionar que esta disposición se encuentra en proceso de creación. |
| Reglamento Interior del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México | Modificación: Art. 46, fracción VI y VII, y 47 fracción V. | Enfatizar en que la coordinación se llevará a cabo con las entidades federativas y municipios que conforman la ZMVM, así como aquellas instancias externas de asuntos metropolitanos que funjan como autoridades o institutos de planeación correspondientes. |
| Manual Administrativo de la SEMOVI-CDMX | Modificación: Función principal del puesto de Dirección de Enlace Interinstitucional; Modificación: Función principal de la Subsecretaría de Planeación, Políticas y Regulación, Dirección de Evaluación Financiera y | Ampliar su alcance de vínculo Interinstitucional más allá de los Organismos Públicos de los 3 órdenes de gobierno y grupos sociales, sino con la Autoridad Metropolitana de Movilidad Modificación de la metodología de tarifas alineada con la coordinación metropolitana interestatal. |

| Disposición | Cambio | Descripción |
|---|---|--|
| | Presupuestal de Organismos Públicos, Subdirección de Evaluación Financiera, Jefatura de Unidad Departamental de Análisis Financiero | |
| Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México | Modificación: Art. 7 | Al constituirse como un organismo público descentralizado y contar con un Órgano de Gobierno, considerar en su integración a una persona representante del gobierno del Estado de México y/o de los estados que formen parte de la ZMVM, así como al representante legal de la Autoridad Metropolitana como personas invitadas permanentes, en calidad con voz, pero sin voto (como característica mínima). |
| Estatuto Orgánico del RTP | Modificación: Artículo 7 | |
| Estatuto Orgánico del Metrobús | Modificación: Artículo 7. | |
| Estatuto Orgánico del Sistema de Transportes Eléctricos | Modificación: Artículo 6. | |
| Decreto de Creación del Sistema de Transporte Colectivo | Modificación: 6, inciso j) y 9 del Decreto de Creación del Metro | Centrar su operación en políticas de carácter metropolitano tomando en cuenta a la Autoridad Metropolitana de Movilidad |
| Reglamento interior de la secretaría de movilidad del Estado de México | Modificación: Artículo 3, 14 fr. VII. Creación: Artículos correspondientes a las unidades administrativas creadas. | Creación de unidades administrativas relacionadas con las modificaciones a la ley orgánica de la administración pública del Estado de México en su artículo 32, propuesto anteriormente, principalmente con la gestión de organismos públicos descentralizados, movilidad no motorizada y gestión de renovación de unidades de transporte público. Modificación de la metodología de tarifas y trazado de rutas a escala metropolitana |

| Disposición | Cambio | Descripción |
|--|-----------------|---|
| Reglamento Interno de la Autoridad Metropolitana de Movilidad | Creación | Normatividad creada para responder a la LGAHOTDU y la LGMSV y su integración en las diversas instituciones. |
| Lineamientos de operación de los órganos colegiados | Creación | |
| Manual de Organización General, y Manuales de operación (Procedimientos y de Órganos Colegiados) | Creación | |

Fuente: Elaboración propia.

La intención de presentar estas propuestas de modificaciones es para reflejar la concurrencia de funciones desde el nivel jerárquico superior hasta el inferior en la materia.

3.2.3. Políticas, herramientas e Instrumentos

Han existido diversos instrumentos para la conformación de gestiones compartidas a escala metropolitana, sin embargo, algunas de ellas son:

- **Estrategia M4S/SEDATU⁴⁰**. La cual se encuentra fundamentado en 4 ejes principales: Salud, Seguridad, Sostenibilidad, Solidaridad.
 - Tomo I. Guía para la implementación del plan de movilidad 4S
 - Tomo II. Guía para los servicios de transporte y gestión de la demanda de viajes
 - Tomo III. Guía para la activación de vías recreativas durante la emergencia sanitaria
- **Guía Metodológica para la elaboración y/o adecuación de programas de zonas metropolitanas o conurbaciones⁴¹**.
- **Manual de calles: diseño vial para ciudades mexicanas⁴²**.

Asimismo, deberá considerarse aquellos programas e instrumentos generados a partir de las comisiones de ordenamiento metropolitano.

3.2.4 Instituciones

La Autoridad Metropolitana deberá contar con lo siguiente

- **Personalidad Jurídica y Patrimonio propio**. Su personalidad jurídica contará con el fundamento del artículo 3, fracción XLIII, 31, 33, y 37 último párrafo de la LGAHOTDU.
- **Estructura orgánica**. En su Reglamento Interno, así como en su Manual de Organización General se señalarán las funciones que deban realizar las áreas sustantivas de la institución. Las áreas deben ir encaminadas a:
 - **Desarrollo y coordinación metropolitana** (en función de lo establecido en la LGAHOTDU y las modificaciones propuestas en el apartado anterior).
 - **Participación ciudadana**. Área receptora, y de carácter interinstitucional que tenga estrecha relación con el Consejo consultivo de desarrollo metropolitano definido en el artículo 36 de la LGAHOTDU, y el Sistema de Nacional de Movilidad y Seguridad Vial establecido en el artículo 7 de la LGMSV para recibir los acuerdos de planeación.
 - **Cuidado al medio ambiente**. Área encargada de que las políticas y operaciones en la Zona Metropolitana cumplan con lo establecido en

⁴⁰ Para más información, consultar: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/movilidad-4s-para-mexico-saludable-segura-sustentable-y-solidaria-plan-de-movilidad-para-una-nueva-normalidad>

⁴¹ Para más información, consultar: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/guia-metodologica-para-la-elaboracion-o-adecuacion-de-programas-de-zonas-metropolitanas-o-conurbaciones>

⁴² Para más información, consultar: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/manual-de-calles-diseno-vial-para-ciudades-mexicanas>

la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático

- **Financiamiento.** Mismo que deba ser obtenido a través de 2 vías, por un lado, ingresos fiscales, es decir; recursos públicos federales y contribuciones locales, como tenencia vehicular.

En el caso específico del financiamiento, resulta necesario detallar aspectos generales de su implementación. Una propuesta para llevar a cabo esta tarea es la figura del fideicomiso, cuyo principal objetivo sea servir como un instrumento para financiar obra pública de carácter metropolitano.

Como se mostró en el apartado de diseño de la política pública, el modelo de coordinación metropolitana propuesto por Iracheta Cenecorta establecía como figura de financiamiento un fondo metropolitano, asimismo, el autor enfatiza sobre la distribución de los recursos, pues independientemente de que las entidades o gobiernos que forman parte de la zona metropolitana aporten al fondo metropolitano fueran, la distribución de los recursos se ejecutará en beneficio de la zona metropolitana, el autor lo sugiere de la siguiente manera:

Una de las limitaciones más severas que enfrenta una política de coordinación, cooperación y concertación entre gobiernos es la carencia de recursos, Las cuestiones más claras son: ¿qué proporción de los recursos presupuestales del gobierno estatal y/o municipal se debe dedicar a proyectos o acciones metropolitanas cuando no son en estricto sentido de la entidad o del municipio, puesto que se comparten con otra entidad o municipio?, ¿Cuál es el criterio para decidir que una parte de los recursos presupuestales del gobierno estatal y/o municipal pueden aplicarse -parcial o totalmente- en otra demarcación dentro de la metrópoli como producto de una decisión metropolitana? (Iracheta, 2006)

Para cuidar que en la propuesta de la figura del fideicomiso se cuide dicho aspecto, el fideicomitente será la propia autoridad metropolitana, quien por su personalidad jurídica caracterizada por ser entidad público-benéfica, podrá recibir montos de los distintos gobiernos para ejecutar acciones de acuerdo con los programas y estrategias planteados, como proyectar y realizar obras de infraestructura o apoyar con a gobiernos locales para la renovación de unidades, mejoramiento del equipamiento urbano, etcétera.

Dado que la autoridad metropolitana cuenta con:

- Acciones al mediano plazo contenidas en su documento de creación (apartado 1.3.1).
- Áreas sustantivas de que las políticas y operaciones en la Zona Metropolitana cumplan con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.
- Atribuciones y funciones

El ejercicio del recurso financiero por parte de la autoridad metropolitana estará enfocado al mejoramiento de la calidad en el servicio significando un beneficio tanto para la persona usuaria, como para el medio ambiente, pues los programas y

estrategias por los cuales se rige la autoridad metropolitana contienen este elemento desde su propia constitución, funciones y operación de las áreas sustantivas, así como el marco normativo federal y local vigente en la materia.

Por otro lado, y para efectos de la Política Pública, la Autoridad Metropolitana deberá tener por objetivo la articulación de los sistemas de transporte y la operación en materia de movilidad de los Gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México mediante la elaboración proyectos no solamente relacionados a la infraestructura, sino de reestructuración organizacional, modificación de la cobertura del servicio, control de licencias y renovaciones, proyectos de seguridad y accesibilidad, homologación de tarifas, interconectividad entre sistemas de transporte, creación de leyes y normas, regulación de concesiones, entre otros. Por lo que contará con sus áreas tanto sustantivas (previamente mencionadas), así como áreas administrativas, sin embargo, para garantizar el óptimo funcionamiento de sus funciones, deberá contar con 2 órganos colegiados:

1. Un Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial (con fundamento en artículo 1 y 7 de la LGMSM), mismo que estará conformado por:
 - a. El Titular de la Autoridad Metropolitana, con voz y voto.
 - b. El representante del Gobierno de la Ciudad de México, voz y voto.
 - c. El representante del Gobierno del Estado de México, voz y voto.
 - d. El representante de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, voz y voto.
 - e. El representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con voz y voto.
 - f. El representante de la Secretaría de Economía, con voz y voto.
 - g. El representante de la SEMOVI de la Ciudad de México, con voz.
 - h. El representante de la SEMOVI del Estado de México, con voz.
 - i. Titulares de los OPD de la ZMVM, voz.
 - j. Representantes de los diferentes sistemas y modos de transporte privados, con voz.
 - k. Representantes proporcionales de los concesionarios de transporte público, con voz.
 - l. Observatorios Ciudadanos con base en los establecido en el Artículo 99 de la LGAHOTDU, con voz.
2. Una Comisión de ordenamiento metropolitano (con fundamento en el artículo 23, 36, fracción I y 37 de la LGAHOTDU), mismo que estará conformado por:
 - a. El Titular de la Autoridad Metropolitana, con voz y voto.
 - b. El titular o representante del Gobierno de la Ciudad de México, voz y voto.
 - c. El titular o representante del Gobierno del Estado de México, voz y voto.
 - d. El representante de la SEMOVI de la Ciudad de México, con voz y voto.
 - e. El representante de la SEMOVI del Estado de México, con voz y voto.
 - f. Representantes de los diferentes sistemas y modos de transporte privados, con voz y voto.

- g. Organizaciones de la Sociedad Civil (como el Consejo Consultivo de desarrollo metropolitano, establecido en el artículo 36 fracción II de la LGAHOTDU), con voz.
- h. Observatorios Ciudadanos con base en los establecido en el Artículo 99 de la LGAHOTDU, con voz.

La Autoridad Metropolitana recabará toda la información operativa, financiera, presupuestal, contable y demás que sea reportada a las Secretarías de Movilidad, para efecto de diseñar, de manera autónoma, programas, estrategias y líneas de acción en beneficio de la ZMVM.

Ambos órganos colegiados cuentan con similitudes, sin embargo, queda definido que atienden objetivos distintos, de acuerdo con la normatividad en la cual se fundamentan, y que deberán establecerse en sus propios lineamientos de operación, así en el estatuto orgánico de la autoridad metropolitana, en términos generales, los objetivos son los siguientes:

| Órgano colegiado | Objetivos | Productos |
|--|---|---|
| Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial | Establecer las bases y principios para garantizar el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad. | Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial |
| Comisión de ordenamiento metropolitano | Coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; | Programas de zona metropolitana |

Es importante mencionar nuevamente que, como parte de la creación de la Autoridad Metropolitana de Movilidad, será necesaria la creación de OPDs a cargo del Gobierno del Estado de México, para efecto de garantizar una cobertura amplia en la ZMVM y que la articulación no solamente se enfoque en los OPD de la Ciudad de México. Significaría en una reconfiguración interna de la Administración Pública mexiquense. Preferentemente, el Mexibús deberá ser integrado como un OPD una vez que venza el periodo de aprovechamiento por parte de empresas privadas, y el Tren Suburbano también pero como OPD de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

3.3 Consideraciones finales

El presente capítulo se presentó en 2 partes, la primera, enfocada a la definición propia de las políticas públicas para asentar una base teórica sobre la cual se pueda construir este esquema de reorganización de gestión en materia de movilidad

metropolitana. La segunda parte considera la propuesta de estructura de organización soportada por 4 pilares fundamentales, a saber: participación de la sociedad, normatividad, políticas e instrumentos e instituciones.

El andamiaje teórico y práctico se mezcla para proponer un esquema que permita alcanzar la gobernanza metropolitana en el Valle de México de manera integral, con proyecciones al mediano plazo y siendo independiente de ciclos de gobierno a nivel federal o estatal.

Si bien la propuesta anteriormente desarrollada cuenta con elementos muy específicos, como la propuesta de la naturaleza jurídica de su creación, lo cual puede quedar sujeto a debate sobre su viabilidad, no exime la necesidad de contar con un mecanismo de operación similar, donde se vean involucrados no solo los máximos representantes de la movilidad en la ZMVM, sino actores de la sociedad civil, para la formulación de una política en beneficio de las personas usuarias de transporte público mediante la formulación de programas y proyectos. Asimismo, seguirá siendo necesaria la operación híbrida de la Autoridad Metropolitana, dada como corporación público-benéfica (como en este caso), o en alguna otra figura, incluso con participación privada, sin embargo, será esencial esta característica para representar un contrapeso a los cambios de gobierno y de dirección en la política de movilidad, representando una continuidad transexenal.

La implementación de esta política pública, o cualquier otra, necesariamente requerirá que previamente exista una reorganización del aparato administrativo, principalmente del Estado de México, sin embargo, esa reorganización deberá venir acompañada de una transición política, mediante el ejercicio democrático del voto, es por ello por lo que las Políticas Públicas y la arena en la que se pueden desenvolver necesariamente deberá ser dentro del aspecto democrático.

Por otro lado, si bien esta Política Pública tiene un alcance en materia de Movilidad y Transporte, este tipo de modelos pueden ser aplicados en la Gobernanza en general, donde haya Órganos Reguladores ante otros servicios tal y como lo menciona la LGAHOTDU en su artículo 34.

Conclusiones.

La presente investigación se configuró básicamente por tres apartados fundamentales; el primero considera un acercamiento teórico sobre los conceptos de movilidad, zonas y gobernanza metropolitana para definir la problemática de movilidad en el Valle de México; el segundo pone en evidencia, con base en las percepciones de personas usuarias, los resultados de los programas gubernamentales en la materia; y el tercero propone un esquema de coordinación metropolitana en materia de movilidad en el Valle de México que implica transformaciones en las estructuras gubernamentales de los estados para llevar a cabo dicha acción.

Teniendo en cuenta los objetivos y preguntas de la presente investigación, dirigidos a analizar y proponer mecanismos de cooperación administrativa entre las entidades del Estado de México y Ciudad de México en materia de movilidad, se desprenden tres vertientes como consideraciones finales. La primera abarca las críticas de los actuales mecanismos de cooperación institucional, la segunda acerca de recomendaciones generales de actuación de los gobiernos; y la última, relacionada directamente con la esencia de la investigación, que realiza una reflexión de fondo sobre las causas del porqué existe una disparidad entre dos entidades que, si bien son vecinas, cuentan con prácticas diferentes que responden a circunstancias políticas e históricas.

La primera vertiente resulta un avance notable la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la LGMSV, resaltando el Sistema que lo conforma y las diferentes figuras que propone para consolidar una gobernanza metropolitana, sin embargo, queda ausente un criterio de obligatoriedad de gestión y cumplimiento pues deja a reserva de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México el cumplimiento de coordinación sin contar con un criterio de definición en los cuales dichos actores deban coordinarse. Este tipo de observaciones se pueden encontrar en otras disposiciones, como la propia LGAHOTDU, donde, por ejemplo, en su artículo 32 establece que son dichos actores los responsables de convenir la delimitación de zonas metropolitanas. En este sentido, y dado que la LGMSV se encuentra muy relacionada con la LGAHOTDU, parece indicar que la operación solo será cumplida en los términos que los gobiernos definan, y solo en caso de que deseen hacerlo. Por esta razón, la propuesta sugerida (de manera simplificada) en el capítulo 3, tiene por objetivo consolidar una obligatoriedad de coordinación, misma que deba reflejarse en una interacción constante con los actores responsables de la movilidad en el Valle de México.

Naturalmente queda a discusión la figura de la Autoridad Metropolitana, así como sus mecanismos de operación propuestos dentro de dicho capítulo, tanto por su precisión, como por su ausencia de elementos o posible duplicidad con otros, generando variantes, sin embargo, es un hecho que no podrá ser omitida o ignorada la necesidad de contar con un órgano independiente y metropolitano de coordinación para la movilidad, que cuente con características mayores a las que el

propio marco normativo ofrece actualmente (dada la ausencia de criterios de obligatoriedad anteriormente expuestos).

La segunda vertiente gira en torno a la manera en la que los gobiernos (principalmente el del Estado de México) atiende y focaliza la movilidad en el Valle de México. Hay que partir del hecho que, a cualquier escala, ya sea metropolitana, en una entidad federativa u otra, el principal articulador de la movilidad es el transporte público colectivo (*micros* o *combis*), en este sentido, es notorio observar cómo el Estado de México invirtió en 2021 el 40% del presupuesto aplicable a movilidad metropolitana en programas relacionados con el transporte público de alta capacidad, con la generación de 2 programas de 5; mientras que la Ciudad de México invirtió, en el mismo año, el 87% de su presupuesto aplicable a movilidad metropolitana en programas relacionados con el transporte público de alta capacidad, con la generación de 4 programas de 6. Esto representa una problemática pues el Estado de México no cuenta con mayores ofertas de transporte público, salvo las mencionadas líneas de metro, tren suburbano, Mexibús y Mexicable, que no son de la magnitud esperada para la población que reside en la entidad. Es decir, en el Estado de México se invierte menos en donde debería invertirse más, lo que se traduce en experiencias de viaje de mala calidad para las personas usuarias. Asimismo, queda pendiente la centralización de la entidad en la oferta de otros sistemas de transporte público, mediante la creación organismos públicos descentralizados, similar al RTP en la Ciudad de México, pues en todo lo que rodea a la Secretaría de Movilidad del Estado de México en su conformación como institución, prácticamente se encuentra dirigida a la gestión de licencias, concesiones y su administración a través de subdelegaciones regionales fungiendo principalmente como una entidad de trámite, no de gestión de servicios, dejando a la iniciativa privada la administración del Mexibús y Mexicable, lo cual significa objetivos distintos a los de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México. Lo anterior no implica necesariamente concluir que la SEMOVI de la Ciudad de México es el ejemplo de buenas prácticas, sino considerarla como una institución con mayor capacidad de reacción y de gestión con relación a la SEMOVI del Estado de México, pero que también cuenta con amplio camino por recorrer.

Por otra parte, es necesario complementar estas alternativas de gestión de la movilidad con iniciativas que impulsen la movilidad no motorizada, principalmente con la generación de mejor infraestructura peatonal, ciclovías y demás infraestructura ciclista que permita priorizar el flujo de personas, por encima del flujo de vehículos, así como la implementación de programas para renovación de unidades de transporte público enfocados a la movilidad sustentable y renovación tecnológica del transporte particular y la electromovilidad.

Por último, la tercera vertiente la cual, ciertamente, es la más compleja, porque el problema de fondo es completamente distinto; de carácter histórico y político, pues pone énfasis en el diagnóstico, críticas y propuestas arrojadas en la presente investigación, ya que si bien las necesidades y problemáticas de movilidad en el Valle de México pueden ser producto de factores como la normatividad sin criterio de obligatoriedad, inversión pública, estructura institucional, falta de participación

social, entre otros, y pueden mitigarse o reducirse con las recomendaciones y modelos institucionales del capítulo 3.

Siguiendo la línea sobre la gestión del Estado de México concentrada en el transporte público concesionado al sector privado (microbuses, vagonetas, combis, etc.), es en este sector donde se encuentran grupos de una fuerza considerablemente mayor a la de los grupos existentes en la Ciudad de México, ya que los concesionarios en caso de ver afectados sus intereses o cuando quieren aumentar tarifas o ven proyectos de la autoridad amenazantes (Negrete, M. E., s.f.), influyen de manera directa en la toma de decisiones gubernamentales para beneficio de dichos grupos, debilitando la autonomía de las instituciones de la administración pública mexiquense sobre las empresas concesionarias. Este tipo de prácticas clientelares hace que la gestión se torne muy distinta entre las 2 entidades que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México y representa un reto para vencer en la formulación de una política pública íntegra; la administración pública mexiquense ha carecido históricamente de independencia y autoridad ante estos grupos, pues ese sector (como algunos otros) ha sido parte de la formación del poder político en la entidad, donde no se ha visto una alternancia política desde hace casi 100 años, por lo que sus problemas han sido históricamente lastrados.

Es por esta razón que parte del problema es político, si la formación de grupos de interés que influyen en las tomas de decisiones existe en mayor preponderancia en una entidad con respecto a la otra, significa que es un producto político e histórico que se ha mantenido presente durante un largo periodo. Por esta razón, la estabilidad política (acompañada de la alternancia) y la gobernabilidad son la base para llevar a cabo la gobernanza metropolitana, pues genera condiciones políticas (organizacionales, normativas, de instrumentos, entre otras) compatibles entre ambas entidades. Lo anterior dado que el estado en el que actualmente se encuentran dichas entidades, sugiere que tienen objetivos y maneras muy distintas de gestionar la movilidad.

Sin embargo, el estudio de la movilidad bajo esta óptica, dada su naturaleza, escapa de los alcances determinados en la presente investigación, por lo que las líneas de trabajo futuras deberán dirigirse a este aspecto y comprobar dichas hipótesis.

Bibliografía

Álvarez, José F. y Lezama (1963a). *Demografía aplicada a la planificación*, México: Cuaderno 7, Sociedad Mexicana de Planificación.

Álvarez, José F. y Lezama (1963b). *Área metropolitana de México*, Revista Mexicana de Ingeniería y Arquitectura.

Anderson, J. (1994). *Public policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.

Ayala Pérez, Teresa (2012). *La experiencia urbana: ciudad objeto, ciudad sujeto*, Revista Contextos, Santiago: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, año XIV, número 28, diciembre.

Basáñez García (2020). *Gobernanza metropolitana: objeto, principios y procesos de implementación en el Estado de México*, Revista IAPEM, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., año XXXII, número 106, mayo-agosto.

Bobbio, N., Matteuci, N., Pasquino, G. (2000) *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.
Canal del Congreso de la Unión (2020). "Cámara de Diputados aprueba dictamen sobre extinción de fideicomisos y se turna al Senado de la República", 8 de octubre de 2020, de: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13635/Cmara_de_Diputados_aprueba_dictamen_sobre_extincion_de_fideicomisos_y_se_turna_al_Senado_de_la_Repblica

Carlos Felipe (2011), "Evolución de la legislación urbanística e instrumentos de planificación en Jalisco y Guadalajara, de 1933 y hasta la actualidad", en Jorge Fernández Ruiz, Juan Rivera Hernández (coordinadores), Derecho urbanístico, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, México.

Castillo Chávez, Édgar Omar, sustentante. EL STC metro como columna vertebral de la movilidad en la Ciudad de México. estado y evolución de la infraestructura. 2021.

CDHDF (2013). Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012, México. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/documentos/informe-especial-sobre-el-derecho-a-la-movilidad-en-el-df/>, consultado el 21 de agosto de 2022.

CONAPO (2010). Índice de marginación (carencias poblacionales) por localidad, municipio y entidad.

CONAPO-INEGI-SEDATU (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

CONAPO-INEGI-SEDATU (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010.

CONAPO-INEGI-SEDATU (2007). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005.

CONAPO-INEGI-SEDATU (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000.

CONEVAL (2010). Índice de Rezago Social 2020.

Connolly, P. y Duhau, E (2010). *Las movilizaciones en las grandes ciudades. ¿Globalización o automovilización?* En Álvarez, Lucía et.al. (coords.) (2010) *La gestión incluyente en las grandes ciudades. Estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad*. México: UNAM, UAM

Delgado, G. C. (2012). *Metabolismo urbano y transporte*. En G. C. Delgado (Coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático* (pp. 129-168). México: UNAM.

Diario Oficial de la Federación (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo.

Diario Oficial de la Federación (13 de noviembre de 2020). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Diario Oficial de la Federación (17 de mayo de 2022). Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

Dirección General del Desarrollo Ferroviario y Multimodal (2021). Tren Interurbano México-Toluca, disponible en: <https://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/transporte-ferroviario-y-multimodal/tren-interurbano-mexico-toluca/>

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos aires: Amorrortu editores.
Gaceta del Estado de México (15 de marzo de 2018). Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

Gaceta del Estado de México (26 de enero de 2021). Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2021.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (1 de enero de 2019). Programa de Gobierno 2019-2024.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (21 de diciembre de 2020). Presupuesto de egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2021.

García Fernández, E. (2020). *Territorio y desafíos para la planeación en México*, PatryTer, vol. 3, núm. 6. Universidade de Brasília, Brasil.

García López (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Garrocho, C. y Sobrino, J. (coords.). (1995). *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*. México: El Colegio Mexiquense.

Garza, G., (2003). La urbanización de México en el siglo XX. México, El Colegio de México.

Gobierno del Estado de México (s.f.). Mexicable, disponible en: <http://www.mexicable.com/>

Gobierno de la Ciudad de México (2020a). Estaciones de Ecobici, Ecobici (publicador), disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/estaciones-de-ecobici>

Gobierno de la Ciudad de México (2020b). Estaciones Metro. Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro (publicador), disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/estaciones-metro>

Gobierno de la Ciudad de México (2020c). Estaciones Metrobús. Metrobús (publicador), disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/lineas-y-estaciones-del-metrobus>

Gobierno de la Ciudad de México (2020d). Paradas de RTP. Secretaría de Movilidad (SEMOVI) (publicador), disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/paradas-de-rtp>

Gobierno de la Ciudad de México (2020e). Líneas y rutas de transporte público en la Ciudad de México (publicador), disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/lineas-rutas-transporte-publico-cdmx>

Gobierno de México (1 de febrero de 2022. Comunicado 572/2022). Avanza Ley de Desarrollo Metropolitano para la zona del valle de México., disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/avanza-ley-de-desarrollo-metropolitano-para-la-zona-del-valle-de-mexico>

INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

INEGI (2017). Encuesta Origen y Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Iracheta Cenecorta, A. (2006). *Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana*. En Álvarez, Lucía et.al. (coords.) (2010) *La gestión incluyente en las grandes ciudades. Estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad* (51-65). México: UNAM, UAM.

ITDP (2017). *Invertir para movernos. Diagnóstico de inversión en movilidad en las zonas metropolitanas 2011-2015*, ITDP-México/Embajada británica en México. Consultado en: http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Invertir_para_Movernos_2015.pdf

Laswell, H. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland: College Park.

Mayntz, R. (1998). *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*. En Cerrillo I Martínez, A. (coord.) (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Méndez Martínez, J.L. (2020). *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Merino y Cejudo (comps.) (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México: CIDE-FCE.

Montiel Flores, Marco Antonio, sustentante. *Narrativas y experiencias de la movilidad cotidiana en la Zona Metropolitana del Valle de México: un enfoque sociocultural*. 2019.

Navarro Benítez, B. y Rojas Noguez, R (2014). *“Teoría crítica” sobre el transporte urbano en América Latina*. En Ramírez, B. y Pradilla Cobos, E. (comps.) (2014) *Teorías sobre la ciudad en América latina*, México: UAM

Negrete, M.E., y Salazar, H. (1986). *Zonas metropolitanas en México en 1980*, Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 1, núm. 1, enero-abril.

Negrete, M. E. (s.f.). *Microbuses y taxis en la Ciudad de México: Cuestiones de gobernanza*. En Le Galés, Patrick y Ugalde, Vicente. (eds.) (2018). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una metrópoli* (429-460). México: El Colegio de México.

Negrete Salas, M.A. (2010) *Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas*. En. Garza, G. y Scheingart, M. (coords.) 2010. *Los grandes problemas de México, Volumen II: Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México.

Obras (2021a). *“Radiografía a la experiencia de Doppelmayr y Gami, constructoras del Cablebús”*, 12 de julio de 2021, de <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2021/07/12/radiografia-doppelmayr-y-gami-constructoras-del-cablebus>

Obras (2021b). *“Lupa a la Línea 2 del Cablebús”*, 5 de agosto de 2021, de <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2021/08/05/datos-linea-2-cablebus-quien-la-construyo-costo-mapa>

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.

PNUD (1994). Documento *Initiatives for change*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Polèse, M. (2005). *Cities and National Economic Growth: A Reappraisal*. En *Urban Studies* Vol. 42 No. 8.

Ramírez Velázquez, B. R. y Reséndiz, J. M. (2018). *La dimensión regional de la movilidad y su impacto en la contingencia ambiental de la Ciudad de México*. En Fernández Silva, P. Y., Suárez Lastra, M., Quiroz Rothe, H. (Coord.) (2018). *La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, conflictos y oportunidades*. Instituto de Geografía, UNAM: México.

Sabine, G. (1994). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Administración y Finanzas-CDMX (2021). Cuenta Pública 2020 (Tomo III Poder Ejecutivo – Anexos – Dependencias - 07C001 SOBSE), disponible en: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2020_21/#

Senado de la República (2020). “Aprueba Senado, en lo general, extinción de 109 fideicomisos”. 21 de octubre de 2020, de: <http://comunicación.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49479-aprueba-senado-en-lo-general-extincion-de-109-fideicomisos.html>

SHCP (2020a). Ramo 15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados), disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/ramo15>.

SHCP (2020b). Ramo 15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Análisis funcional programático económico), disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/ramo15>.

SHCP (2021). Cuenta Pública 2020 (Tomo II. Gobierno Federal - Gasto por categoría programática), disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Tomoll-2020>.

Simon, H. (1945). *Administrative Behavior*, Nueva York: Free Press.
Sistema de Transporte Masivo y Teleférico (s.f.). Mexibús, disponible en https://sitramytem.edomex.gob.mx/mapas_rutas

Sobrino, J. (1993). *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP.

Sobrino, J. (2010). *Ciclos económicos y competitividad de las ciudades*. En Garza, G. y Schteingart, M. (coords.) 2010. *Los grandes problemas de México, Volumen II: Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México.

Subirats, J. (2019). *Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas*. En Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E. y Lanfranchi, G (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID. Transparencia fiscal (2021). Cuenta Pública 2020 (Tomo I Resultados Generales), disponible en: https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/CP_2020.

Téllez Ballesteros, M. E. (2018), *La movilidad en la Ciudad de México: omisiones, oportunidades y retos*. En Fernández Silva, P. Y., Suárez Lastra, M., Quiroz Rothe, H. (Coord.) (2018). *La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, conflictos y oportunidades*. Instituto de Geografía, UNAM: México

Unikel L. (1964), *Ensayo para la Delimitación de la Zona Metropolitana Ciudad de México (ZMCM) en 1940, 1950 y 1960*. Estudio II de la publicación 12 del año de 1964: El Desarrollo Económico del Valle de México y la Zona Metropolitana Ciudad de México. Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Unikel, L. (1966). *La urbanización y la zona metropolitana*. Revista Comercio Exterior, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. XVI, Núm. 11.

Unikel, L, Ruiz, C. y Garza, G. (1976). *El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.