



International Academy

IAPAS

POLITICO
ADMINISTRATIVE
SCIENCES
& FUTURE
STUDIES

ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

COORDINADORES

Roberto Moreno Espinosa
Jorge Enrique Pérez Lara
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

ISBN: 978-607-96906-6-3

ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

Dr. Roberto Moreno Espinosa
Mtro. Jorge Enrique Pérez Lara
Dr. Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

(Coordinadores)

Administración, Gestión y Profesionalización en Gobiernos Locales.

ISBN: 978-607-96906-6-3

Coordinadores:

Roberto Moreno Espinosa
Jorge Enrique Pérez Lara
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política (Política y gobierno)

Publicado: 2017-10-16

No. Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*

Documento editado y preparado por la Academia
Internacional de Ciencias Político-
Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.
Diseño de portada: Abel González Sanvicente

La Academia Internacional de Ciencias Político
Administrativas y Estudios de Futuro, ac (aicpaef)
o *International Academy of Political & Administrative
Sciences and Future Studies* (iapas-fs) -por su
denominación y siglas en inglés- es una iniciativa
impulsada por una red de investigadores a nivel
internacional, para contribuir al debate y la
generación de nuevo conocimiento en las ciencias
político-administrativas y escenarios de futuro en
favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42, Casa
5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan.
México, Distrito Federal, 14630, México



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLITICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

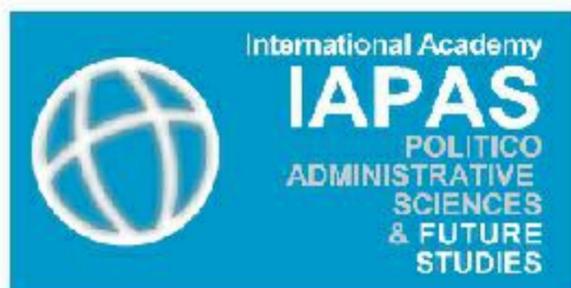
Licencia *Creative Commons License 3.0* Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones
siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera
especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su
apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra
para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una
obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Administración, Gestión y Profesionalización en Gobiernos Locales

ROBERTO MORENO ESPINOSA
JORGE ENRIQUE PÉREZ LARA
OSCAR MAURICIO COVARRUBIAS MORENO
(COORDINADORES)



Índice

Presentación.....	5
Sombras y luces del programa de reemplazo de las TV's analógicas por digitales: una visión crítica.....	8
JIMENA GONZÁLEZ GÓMEZ Y HUGO NORBERTO CICERI SILVESES	
Marco institucional de la gestión metropolitana en México.....	34
MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ Y ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ	
El recorte al fondo metropolitano y problemas del desarrollo regional en la cuarta zona metropolitana Puebla – Tlaxcala	49
LORENZO SALGADO GARCÍA	
El valor agregado en la cadena productiva de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala	68
GUADALUPE PIOQUINTO GARCÍA Y MARIANO VELASCO TORRES	
La gobernanza de las comunidades en el marco de la responsabilidad social. Participación y desarrollo activo	86
GUSTAVO DE JESÚS BRAVO CASTILLO, ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ Y LAURO PARADA RUIZ	
La gobernanza metropolitana y las capacidades institucionales de los gobiernos locales en la ZMVM.....	102
MIGUEL MORENO PLATA	
Gestión social. Argumentos, evidencias y estrategias. Un diálogo sobre el desarrollo y la participación entre Albert O. Hirschman y Bernardo Kliksberg.....	126
ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ, GUSTAVO DE JESÚS BRAVO CASTILLO Y LAURO PARADA RUIZ	

Participación Ciudadana en Hermosillo, Sonora: Prácticas y Prospecciones	150
ANA MARÍA QUIJADA WONG	
Democracia constitucional y participación ciudadana en México.....	165
MAURICIO SÁNCHEZ MORALES	
Percepción Sobre El Sistema de Información De Capacitación Empresarial (SIRCE). Zona metropolitana de Puebla, México.....	187
JOSÉ AURELIO CRUZ DE LOS ÁNGELES, ALFREDO PÉREZ PAREDES Y AMADO TORRALBA FLORES	
Cambios estructurales en la Administración Pública como eje de una propuesta para el desarrollo y construcción del gobierno abierto en México.....	206
LUIS ESTEBAN PÉREZ MEZA, EDMUNDO PERRONI ROCHA HUMBERTO CANTELLANO RODRÍGUEZ	
Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local.....	229
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAMOS Y TALÍA ELIZABETH BELTRÁN GÓMEZ	
La Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Estado de Sonora	243
CLARISSA ALEJANDRA BELTRÁN SAAVEDRA Y JOSÉ ENRIQUE ROMANDIA MATUZ	
Gestión del Capital Humano: análisis del proceso de reclutamiento, selección y capacitación del servidor público en la administración pública del Gobierno del Estado de Sonora.....	259
ERNESTO BLANCO GASTÉLUM Y ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ	
La profesionalización en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado México, como capital institucional para un mejor desempeño del aparato público-administrativo.....	274
YONATÁN ELEUTERIO MICHOA	
¿El servicio civil de carrera, se ha desvirtuado en México?.....	294
MARCO ANTONIO GARCÍA HERRERA Y ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ	

Administración pública y democracia, aproximación a un replanteamiento organizacional y de gobernabilidad.....	313
FRANCISCO MARTÍNEZ MARTÍNEZ Y RICARDO LÓPEZ TORRES	
El Rezago Académico, un Desafío para la Escuela del Siglo XXI. El Caso del Bachillerato en México.	339
ANGÉLICA PÉREZ ORDAZ	
Consideraciones finales.....	352
El servicio civil de carrera en la Administración Pública Municipal de Amecameca, Estado de México	358
ARACELI PAOLA INCLÁN SANVICENTE	
Seguridad pública en México	388
JANETH GÓMEZ RODRÍGUEZ	
Factores de riesgo psicosociales y estrés laboral en Profesores de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México (Zona Oriente).....	426
VERÓNICA PÉREZ VIVEROS Y MARÍA LUISA QUINTERO	
La política sobre el desarrollo en el estado de Puebla, México: Su orientación y resultados, 2000-2015.....	431
EDMUNDO PERRONI ROCHA, MARIANO VELASCO TORRES Y HUMBERTO CANTELLANO RODRÍGUEZ	

Melesio Rivero Hernández y Enrique Moreno Sánchez¹

Las instituciones y el cambio institucional

Cuando se refiere el concepto de instituciones se hace alusión a la definición principal de D. North (2006) cuando indica que son las “reglas del juego en una sociedad”. Al señalar lo anterior hace alusión a las limitaciones existentes en la interacción social, cuyo devenir no resulta de la imposición o el autoritarismo; sino que son una construcción histórica de las sociedades en la interacción natural de grupos y de conformidad con las formas de construcción de los grandes acuerdos para la reproducción económica, política y cultural.

Para North el término limitaciones se debe entender como el conjunto de límites y posibilidades cuyo propósito es disminuir la incertidumbre, ya que proporcionan estructura y forma a la acción social. Por ello las instituciones son referencia común entre el conjunto de actores políticos, sociales y económicos en un espacio y tiempo determinados. Para North (2006) las instituciones reducen la incertidumbre en la acción humana y señalan derroteros para la resolución de problemas y para afrontar los contrastes que se generan en el desarrollo de las economías y de las sociedades. Las instituciones existen para superar las limitaciones que individuos y organizaciones manifiestan a la hora de procesar información, así como para generar y emprender acciones en beneficio propio y del conjunto social.

La anterior definición alude a un margo global de comprensión del fenómeno institucional. Sin embargo, cuando el horizonte de acota al diseño, estructura y

¹ Melesio Rivero Hernández es Doctor en Urbanismo por la UNAM, está adscrito al Centro Universitario UAEM Texcoco, dentro del cual funge como coordinador del Programa Educativo en Ciencias Políticas y Administración Pública. Su producción principal se concentra en el estudio de las organizaciones, las instituciones y el fenómeno metropolitano. Enrique Moreno Sánchez es Doctor Urbanismo por la UNAM, también está adscrito al Centro Universitario UAEM Texcoco y es líder del Cuerpo Académico denominado “Política, Gobierno y Territorio”. Su producción principal se concentra en el tema sociourbano, la región y los impactos del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.

funcionamiento de formas particulares de organización, aparece un contenido específico. Al respecto March y Olsen (1997) señalan que ante todo las instituciones son rutinas y reglas; es decir, son los cauces a partir de los cuales se establecen las pautas correctas entre roles y situaciones.

Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y se recurre a ellas reglas para escoger entre ellos. En el caso de las organizaciones, las reglas pueden imponerse mediante autoridades legitimadas o bien pueden ser códigos de conducta internalizados por los integrantes de los grupos y reproducidos en sus intercambios cotidianos. Así las reglas pueden ser rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías.

Un aporte importante que hizo North (2006) a la comprensión del fenómeno institucional, fue la distinción entre reglas formales y reglas informales. Para el primer caso se incluyen las reglas políticas y, obviamente las reglas judiciales, las económicas y los contratos. En las reglas formales pueden observarse constituciones estatutos, leyes comunes, planes y contratos entre individuales. Todas estas permiten contar con un marco referencial válido y legal cotidiano que permite interactuar a grupos y organizaciones bajo la idea de pesos y contrapesos, premios y sanciones, certidumbre y confianza, ventajas o beneficios.

Al mismo tiempo las reglas informales coexisten con su carácter sutil y poderoso para establecer cauces, alternativas y posibilidades dentro del conjunto de elecciones que realizan los individuos y organizaciones. Las instituciones en lo general, pero las informales en lo particular se encuentran más allá de los egoísmos e intereses particulares y de la fugacidad. Determinan lo permitido y lo prohibido, aclaran lo inconsistente o difuso y propagan en la colectividad lo permanente, también marcan los límites posterior, anterior, superior e inferior de la acción humana.

De algún modo las instituciones tienden puentes de estabilidad y permiten a individuos y organizaciones realizar intercambios cotidianos sin tener que pensar o repensar los medios y los términos de los intercambios a cada momento. Por ello la relación compleja entre reglas formales e informales junto con las formas en que hacen cumplir dirigen las actividades ordinarias que dominan la vida humana (North, 2006).

La acción de los individuos y organizaciones deriva de la elección entre diversas influencias y de la interpretación del significado de sus compromisos

institucionales. Los actores de ningún modo reflejan su constitución psicológica, más bien reflejan los valores institucionales que les enmarcan, ya que "...las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política, y en un sentido más amplio, en la vida social" (March y Olsen, 1997, p. 68).

Para March y Olsen (1984) la importancia de las instituciones, en particular las políticas, se estima dada su capacidad para disminuir las confusiones de significado y determinación de alternativas para la acción en función de las interpretaciones del pasado y los futuros por construir. La virtud de las instituciones es simplificar las complicaciones de la heterogeneidad en escenarios de pluralidad étnica, social, económica, política y cultural.

Desde la perspectiva institucional interesa, sobre todo, analizar las condiciones que propician la formación de consensos y la creación de metas colectivas de la sociedad, más que las causas o consecuencias del conflicto. Así los individuos y organizaciones no son permanentemente aliados o enemigos, sino actores que en un tiempo y espacio despliegan su acción bajo los límites institucionales establecidos. En suma, las instituciones proveen caminos y trayectorias definidas para la atención de las demandas sociales y permiten la formulación de políticas públicas.

Por otra parte, el cambio institucional como elemento consustancial del devenir institucional. North (2006) plantea que las instituciones cambian, generalmente, de un modo incremental y no de un modo discontinuo como pudieran ser revoluciones o conquistas. Bajo ese enfoque se entiende que los cambios son lentos y, a veces, imperceptibles, para lo cual es adecuado acercarse a la historia para notarlos y entenderlos. El cambio institucional es permanente e innegable.

Por su parte Uvalle (2006) agrega que el cambio institucional, desde la parte formal de las mismas, significa creación de nuevas reglas (disposiciones constitucionales, nuevas leyes y reglamentos) que atañen a los temas económicos, políticos y sociales. En sí el cambio institucional tiene como propósito final la transformación y mejoramiento de la sociedad mediante la creación de rutas, con apoyos y restricciones; por ello entender la incrementalidad como característica central permite entender la calidad y el impacto que tiene el cambio institucional.

En otras palabras, se puede entender al cambio institucional como el conjunto de procesos inducidos cuya finalidad es incidir en los modos y pautas de la

interacción entre el conjunto categorías de actores, lo cual da paso a reformas y a la innovación (Uvalle, 2006). La incrementalidad y la continuidad del cambio se localizan en los marcos institucionales que determinan los espacios de negociación y los compromisos de los “jugadores”. No obstante, si bien las normas formales pueden cambiar rápidamente, como resultado de decisiones políticas o judiciales, “las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables” (North, 2006, p. 17).

North (2006) advirtió que la línea que separa las reglas informales de las formales es demasiado tenue como para determinar cuando empiezan unas y concluyen las otras. Planteó que existe un *continuum*, donde tradiciones, costumbres, tabúes y valores dan origen y se representan en el contenido de las reglas formales. Aunque no es un prerrequisito de inherencia tal relación profunda, porque a través del tiempo y en distintas sociedades, se puede observar un choque, a veces frontal, entre unas y otras.

Por otra parte, desde la perspectiva de March y Olsen (1997), el cambio institucional puede entenderse como un proceso de adaptación resultante de las interacciones entre el ambiente e institución. En su esencia las instituciones tienden hacia la estabilidad, pero experimentan procesos de cambio debido a presiones del medio ambiente, lo cual genera tensiones. Para lograr las adaptaciones las instituciones echan mano del reservorio de respuestas que habitualmente han dado resultados en situaciones previas; sin embargo, no siempre habrá de resultar del modo esperado lo que obliga a crear nuevos derroteros para dar respuesta a las demandas exógenas a las instituciones.

Por eso March y Olsen (1997) denominan el método de decisiones del “cubo de basura” al conjunto de respuestas que las instituciones aplican rutinariamente ante las diversas exigencias del entorno. Lo anterior es utilizado como recurso inercial para no modificar patrones y valores institucionales muy arraigados en el conjunto de las organizaciones. La lógica del “*cubo de basura*”, induce procesos lejos de la proactividad o de la planificación. El resultado puede ser una modificación sustancial, en principio, en las reglas formales, las cuales serán filtradas por el conjunto de la sociedad.

Sánchez (2006) sostiene que una forma de garantizar transformaciones, con un sentido de equidad y de mejores oportunidades, es el cambio institucional, entendido como búsqueda y orientación para los nuevos procesos, rutinas y acciones, “siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas,

aceptadas y practicadas por todos” (p.110). Con el cambio institucional se busca evitar contrasentidos entre las reglas, principalmente formales, y las prácticas cotidianas de los actores, que en algún momento niegan por la vía de los hechos la posibilidad de fortalecer la vida institucional, disminuyendo los niveles de certidumbre y sembrando zozobra y desconfianza en las instituciones.

La perspectiva del nuevo institucionalismo permite identificar cuáles son las reglas que disminuyen los costos de transacción, así como determinar los mecanismos a través de los cuales disminuyen tales costos; es decir, identificar cauces y arreglos institucionales adecuados para la gestión urbana y metropolitana en México.

Cambios normativos

La institucionalización de la gestión urbana ocurrió con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 en un contexto de creciente expansión de las ciudades derivada de las presiones migratorias del campo a la ciudad y el aumento exponencial de la población. Ese primer instrumento legal sentó las bases para la definición algunos criterios incipientes en materia urbana; no obstante, al paso es posible identificar algunas limitaciones que obstaculizaron una efectiva intervención pública en la gestión del espacio urbano.

Al analizar los aspectos centrales de la Ley de 1976 se puede observar que las decisiones principales en materia de planeación urbana se concentraron en el poder ejecutivo federal, a través de una dependencia no especializada en el asunto tal como lo fue la Secretaría de la Presidencia (art. 13). Dicha secretaría tenía como facultades la de celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los municipios y las entidades federativas; además explícitamente en la fracción V del artículo 14 se le facultaba para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Mientras que en el artículo 16 se otorgó un papel central al gobierno federal, en detrimento de la participación de los gobiernos estatales y de los municipios. En la fracción II del citado artículo se decía que las entidades federativas sólo estaban facultadas para coordinar el plan estatal con el nacional y desahogar las consultas que se formulen, pero sobretodo el alcance de los gobiernos estatales se quedaba en “coadyuvar”. En la fracción IV se les atribuyó la potestad de participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en

el territorio de su entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación.

Por su parte los municipios carecían de facultades expresas para tomar decisiones respecto a sus territorios. El artículo 17 fue claro en indicar el rol marginal de los municipios al indicar que podían “tomar las participaciones que les asignen las leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo plan municipal de desarrollo urbano”. Es decir, esperar indicaciones sin ejercicio de autonomía alguna en materia territorial. Lo anterior se complementa con el contenido de la fracción VIII del citado artículo cuando señala la atribución de “proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacionales y Estatal de Desarrollo Urbano en lo que al ayuntamiento competa”; es decir, a muy poco.

Por otro lado, la ley acotó el alcance conceptual de la expansión de las ciudades hacia el término “conurbaciones” (art. 18). Este último sólo aludía a la posibilidad que dos o más centros urbanos en sus procesos endógenos de expansión se juntaran con otros, lo cual daba paso a una conurbación. Sin embargo, se dejó de lado el dominio de una ciudad central sobre una periferia y las secuelas en la ocupación del territorio, la generación de espacios vacíos, en fin, de la formación de espacios marginales.

Se debe reconocer que la ley de 1976 contenía una herramienta de gestión importante vinculada a la declaratoria de una conurbación. Dicha herramienta, estipulada en el artículo 24 señalaba la obligación de constituir una comisión de carácter permanente que ordenara y regulara el desarrollo de las zonas conurbadas. Sobre todo, la comisión tenía un enfoque de concertación y política ya que al ser la Secretaría de la Presidencia la encargada de coordinar los trabajos cabía la posibilidad de tener capacidad de convocatoria dado el centralismo predominante en la época. Es de suponerse que simbólicamente, a través de la secretaría en comento, que el resto de los actores partirán de la premisa que el presidente de la república mismo les convocaba.

Al paso de los años se modificaron las reglas en cuanto a los actores decisionales en materia urbana al realizarse la reforma constitucional de 1983 al artículo 115. El marco global de dicha reforma fue la autonomía municipal en diversos rubros, entre los cuales son centrales, las facultades exclusivas para administrar su hacienda pública, la prestación de servicios públicos y, sobre todo la de zonificar y administrar los usos del suelo de sus demarcaciones.

Importa destacar en esta presentación el contenido de la fracción V del art. 115 porque a partir de 1983 se reconoció a los municipios facultades, exclusivas, para complementar el círculo de la planeación: formulación instrumentación y evaluación de la planeación territorial. En su inciso a) la fracc. V establece que podrán formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; mientras que el inciso d) establece potestades para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Estos dos incisos marcan un gran cambio institucional, ya que de entrada colocar en un papel decisonal único a los municipios para gestionar con pertinencia su territorio, sin la intervención directa de los gobiernos estatales o el federal. No obstante, esta sección de la reforma de 1983 chocaba con la ley de asentamientos humanos de 1976 vigente en ese entonces, porque la primera hablaba de federalismo y la segunda de prácticas centralistas.

El mismo artículo 115 complementa la idea de autonomía municipal en materia urbana cuando lo faculta para intervenir e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, en sus artículos 7o., 8o., 9o., 12, 20, 21, 22, 24 y 25, especifica los conceptos y alcances de los términos de aplicación vinculante. Con la nueva ley se afinó el principio de concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se normó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano, se trató de compatibilizar medio ambiente y urbanización, se simplificó el tratamiento de las conurbaciones y, lo más importante, se instituye la zonificación en sustitución de las declaratorias como instrumentos de regulación.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (LGAH) estableció el principio de concurrencia entre ámbitos de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. El artículo 7o. de la LGAH, señaló que la federación contaba como facultad “participar en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos”. Sin embargo, del contenido del artículo aludido se desprende una limitante del gobierno federal al acotarlo a cumplir un papel de mero asesor sin poder vinculante. Ello le libra de asignar recursos presupuestales propios para la realización de acciones o

impulsar proyectos específicos. De esa manera, la norma predispone a una actuación marginal federal en el terreno de los hechos.

El artículo 8o. de la LGAH facultó a los gobiernos estatales para “participar” en la planeación y regulación de las conurbaciones. La fracción VI del artículo en comento señalaba que podrían coordinarse con la federación, con otras entidades y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. El contenido del artículo 8o. dejó un espacio vacío, en términos de obligatoriedad, y también a aspectos coyunturales, sin determinar con precisión los alcances de la “participación” y del “poder” de coordinación.

En cuanto a las facultades municipales, la LGAH, en su artículo 9o. reiteraba que los municipios contaban con facultades para “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano... y vigilar su cumplimiento”. Si bien la propia LGAH depositó en manos de los municipios el verdadero control del desarrollo urbano; también en el artículo 12 prevé la obligatoriedad de que existiera congruencia entre planes federales, estatales, regionales y municipales.

En relación con los mecanismos de aprobación, los alcances y estructura de los planes regionales, pero sobre todo los de ordenación, la LGAH contenía un vacío porque no los previó. En los artículos 13, 14, 15, 16,17 y 18 se aludió, únicamente, a lo que debe hacer cada nivel de gobierno para sus respectivos planes. Esto quiere decir que la planeación metropolitana no estuvo prevista en la Ley General de 1993.

La manera como se intentó salvar este vacío de la ley se encuentra en el contenido del Capítulo Cuarto, que trató específicamente de las conurbaciones. En el artículo 20, la LGAH estableció que, ante una conurbación, los gobiernos implicados planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno. Los artículos 21 y 22, señalaron que, en principio, se trabajaría en la declaratoria de la conurbación, definiendo su localización y su delimitación. Posteriormente se pasaría a los compromisos de cada ámbito gubernamental “con base en un programa de ordenación de la zona conurbada”.

En el artículo 24 de la LGAH, se especificaron los contenidos mínimos de un programa de ordenación. Sobre todo, la obligatoriedad de manifestar con claridad la congruencia con el sistema de planeación urbana, sustentado en el artículo. Tales elementos fueron: circunscripción territorial; bases para la

elaboración y ejecución de los proyectos, determinación de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento. También incluyó la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada y, las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

En suma, la LGAH de 1993 resultó limitada en cuanto a ser un verdadero instrumento jurídico para la acción pública eficiente. Su problema radicó en que repartió tareas entre los gobiernos estatales y los municipales, sin especificar responsabilidades concretas para el ámbito federal. En una aparente congruencia con el régimen federal desliza el tema hacia otros gobiernos y dejó vacíos.

La actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) tiene por objeto fijar normas básicas y definir instrumentos para ordenar el territorio y los asentamientos humanos. En cuanto a la gestión metropolitana la LGAHOTDU prevé en el artículo 7 el principio de concurrencia entre la federación las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales (estas se definen como las divisiones territoriales de la Ciudad de México).

A la federación le corresponde participar coordinadamente en la planeación, promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos, así como en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas (Art. 8). Otros aspectos son: la emisión de criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas, la ordenación y regulación de zonas conurbadas interestatales y fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial.

Para las entidades federativas la LGAHOTDU establece en su artículo 10 la obligación de legislar en materia de planeación, gestión, coordinación y desarrollo e zonas metropolitanas. Dos aspectos que se consideran relevantes en esta nueva ley es la facultad estatal de imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas de desarrollo urbano y metropolitano; del mismo modo la de aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial (Art. 10)

La parte débil de la nueva ley en el tema de gestión metropolitana es la que asigna a los municipios. De manera tibia en la fracción VI del artículo 11 se establece que tal ámbito de gobierno tiene como atribución participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Al respecto (lo metropolitano) no existen más alusiones de la ley. Es decir, la LGAHOTDU los coloca en un papel de comparsa ante procesos que ocurren en sus territorios.

En cuanto a la integración de actores exógenos a los gobiernos, por primera vez en la Ley se institucionaliza la participación ciudadana a través de dos figuras: el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CNOTDU) y los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (CLMOTDUM). En ambos casos la participación de los integrantes tendrá un carácter honorífico, pero, al mismo tiempo, una cierta capacidad vinculante en sus recomendaciones.

Quizá la parte más importante en términos de la gestión metropolitana sea el que la LGAHOTDU dedique el título cuarto a la institucionalización de un sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. En principio se establece un sistema general de planeación territorial que debe ser acompañada de una estrategia nacional que reconoce la heterogeneidad de formas de ocupación del territorio y define facultades para que en un horizonte de largo plazo (20 años) se realicen las acciones de conformidad con lo establecido en los diferentes Programas Nacionales en la materia, así como la necesaria vinculación con los programas estatales.

Ya en el artículo 34 se define una larga lista de asuntos de interés metropolitano; a saber: planeación, infraestructura vial, tránsito, transporte y movilidad, suelo y reservas territoriales, densificación y consolidación urbana que son las que tradicionalmente se estaban integradas en la anterior Ley. Como aspectos nuevos se introducen normas para la definición de políticas habitacionales, equipamiento regional y metropolitano, gestión integral del agua, equilibrio ecológico, gestión de residuos sólidos, resiliencia urbana, infraestructura y equipamiento estratégico para la seguridad, accesibilidad universal y movilidad y, finalmente, seguridad pública.

Cambios organizacionales

La aparición de organizaciones gubernamentales encargadas de la gestión urbana se remonta a 1976 con la aparición de la primera Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Esta última estuvo compuesta por tres subsecretarías: Asentamientos Humanos, Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y, Obras Públicas.

En términos generales a la SAHOP se le asignaron las tareas de planear la distribución de la población, ordenar el territorio y, de manera complementaria, la promoción de las obras públicas requeridas por los asentamientos humanos existentes, así como los de nueva creación. Estas facultades suelen ser complementarias entre sí, ya que forman una cadena de procesos necesariamente vinculados para lograr los propósitos establecidos. A pesar de ello, la visión administrativa preponderante limitó al ámbito gubernamental la instrumentación de las políticas, y en ese tiempo no se consideraron espacios de gestión claros para la participación de inversionistas, ni mucho menos espacios para la participación de organizaciones sociales.

A pesar de los propósitos institucionales asignados a la nueva secretaría de Estado, la gestión urbana a partir de la creación de la SAHOP se vio envuelta en un dilema administrativo que no ha podido superarse hasta el momento, ya que no se ha establecido con claridad si lo urbano es exclusivo de una entidad específica de la administración pública o se requiere del concurso al mismo tiempo de otras dependencias administrativas. Por ejemplo, la cuestión medio ambiental no logró colocarse, de inicio, dentro de la agenda urbana nacional lo cual tuvo efectos perversos sobre el territorio y sus recursos. Más aún, los asentamientos humanos irremediablemente tienen un impacto negativo en los sistemas naturales, mientras que la cuestión ecológica trata de evitar dichos impactos a partir de una visión de conservación.

En el período presidencial de 1982-1988 se impulsó el Programa de Descentralización Administrativa (PRODEA). Dicho programa se sustentó en el principio de descentralización institucional y; en ese marco, se promulgó la Ley de Planeación y se instituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Sánchez, 2006, p.113). También se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuyo propósito fue promover el desarrollo regional; dentro de sus tareas se contenían un amplio abanico de acciones: vivienda, desarrollo urbano y ecología.

De acuerdo con Cárdenas (2012) con la creación de la SEDUE se estableció de manera clara y trascendente el tema de la ecología y/o del medio ambiente en la gestión del territorio. En este contexto fue muy importante la publicación de

la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. De esa manera se dio paso a la institucionalización de la planeación urbana más abierta en sus variables a desarrollar y, de paso, se definieron con mayor precisión facultades para que gobiernos estatales y municipales implementaran, bajo un esquema de prelación lógica, sus propios esquemas de planeación del desarrollo y urbana en lo particular.

No obstante, los avances observados, Cárdenas (2012) da cuenta de la falta de eficacia respecto a una efectiva gestión urbana que limitase la voracidad en torno al territorio y sus recursos. Es decir, que a pesar del diseño institucional complejo y aparentemente vinculado y sistematizado, no se lograron los grandes propósitos establecidos: espacios urbanos con calidad para la población y cuidado y preservación del medio ambiente; por el contrario, se incrementaron notablemente: contaminación, hacinamiento, metropolización disfuncional, sobreuso de recursos y marginación socioespacial.

Durante el período siguiente desapareció la SEDUE para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que resultó de la fusión de la SEDUE y la SPP. Lo anterior ocurrió como parte de un nuevo diseño organizacional, bajo las directrices del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual tuvo como propósito fundamental reducir el proceso de gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos (Sánchez, 2006, p.114).

La SEDESOL concentró sus estrategias en el combate a la pobreza a través el Programa Nacional de Solidaridad. Con él se puso en segundo plano la atención al fenómeno urbano en términos espaciales, ya que en términos urbanos sólo se buscó la creación de espacios comunitarios útiles, en apariencia, para el combate a la pobreza.

Al interior de la SEDESOL, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio fue la encargada de lo concerniente a la planeación de los asentamientos humanos. Sin embargo, el tema urbano y metropolitano está subordinado al esquema de combate a la pobreza. Según el Reglamento Interior, los alcances de la Subsecretaría están limitados a “apoyar y asesorar” (artículo 27) a las entidades federativas y municipios sólo cuando lo soliciten. Lo anterior puede entenderse como un abandono total de la gestión urbana y como la pérdida de la rectoría del Estado en la materia, dejando en un segundo plano la política territorial, al desmembrarse el arreglo institucional de primer nivel con que se contaba.

Por lo que se refiere al más reciente cambio organizacional en la gestión urbana, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) se presenta como la instancia mediante la cual se intenta recuperar la rectoría del Estado en la materia. La SEDATU surgió al inicio de la administración federal y, de acuerdo con la información que proporciona en su página oficial tiene como propósitos centrales “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar políticas públicas de ordenamiento territorial; además de prevenir los asentamientos en zonas irregulares” (SEDATU, s/a).

El hecho de que se recupere el nivel de Secretaría de Estado es un paso importante, ya que deja tener un lugar marginal. También se observa en términos conceptuales un contenido abarcador de dos momentos centrales: planeación y ejecución de acciones: Es decir no se diseñó a la SEDATU como una mera dependencia encargada de elaborar recomendaciones, sino que, al parecer se le dota de capacidades presupuestarias para desarrollar proyectos.

Incluso en el contenido de su objetivo, se observa un paso adelante a la cuestión física del territorio y de la ciudad, ya que se contemplan aspectos de la dinámica social y las condiciones de vida de la población de las diversas formas de ocupación del territorio. Al respecto la SEDATU establece como objetivo general: “promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas” (SEDATU, s/a).

De acuerdo con (Chaparro, 2017) la SEDATU tiene el reto de vincular los instrumentos y normas de desarrollo urbano de los tres órdenes de gobierno, revertir la tendencia de ocupación dispersa y alejada de las zonas urbanas consolidadas que tienen las metrópolis hasta el momento, evitar la dispersión y fragmentación del territorio y llevar a cabo una política de vivienda que implique una efectiva ocupación. En suma, los retos son: accesibilidad, equidad y movilidad mediante la participación en esquemas de gobernanza, así como financiamiento oportuno y suficiente.

Conclusiones

En este trabajo se da cuenta de los diseños institucionales que a través del tiempo han intentado gestionar el fenómeno urbano en México. Ya con más de cuarenta años se observan tres importantes momentos en los setenta, los noventa y en esta segunda decena del siglo XXI. Uno de los descubrimientos es

el cambio lento y gradual que se observa en las instituciones, tal y como lo indica la teoría. Sin embargo, el país ha estado por delante del marco institucional y los resultados en términos espaciales poblacionales no ha sido totalmente positivo.

Se observa en este largo periodo un vaivén en la rectoría estatal en materia urbana. En un principio dio la impresión de que existiría una intervención eficiente en la materia con el establecimiento de la SAHOP y la SEDUE, sin embargo, tal tendencia fortalecedora presentó un retroceso importante al final el siglo anterior, y la agenda urbana se colocó en un lugar marginal. Actualmente, en condiciones de globalización y achicamiento del Estado, se enuncia una vuelta hacia una presencia más robusta y amplia por parte del Estado con la publicación de la nueva ley urbana y la creación de una nueva organización gubernamental con atribuciones más amplias y capacidades presupuestales para la acción, y no el mero enunciado de políticas de políticas.

Los actuales tiempos son de retos cada vez más complejos en México. La creciente urbanización del país y su tendencia irreversible de metropolización demandan un mayor conjunto de estrategias y una mayor integración de actores de todo tipo. Todo lo anterior, incluye una nueva mirada a lo urbano, un nuevo paradigma que se construya desde una perspectiva integradora desde los escenarios de participación, así como de las variables sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales que son necesarias en la integración e implementación de la acción pública-privada-social, con miras a lograr mejores espacios de convivencia y reproducción de la sociedad.

Referencias

- Cárdenas, E. (2012). *Historia del desarrollo y la planeación, urbanos, en México*, México: Asociación Mexicana de Urbanistas.
- Diario Oficial de la Federación (1976). Ley General de Asentamientos Humanos. 26/05/1976
- Diario Oficial de la Federación (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. 21/07/1993
- Diario Oficial de la Federación (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 28/11/2016

- Gutiérrez J.J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana, *Bitácora* # 27, 35-43.
- March, J. & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa- FCE.
- _____ (1984). *The New Institutionalism: organizational Factors in Political Life. American Political Science Review*, 734-749.
- North, D. (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, J. (2006). Cambio institucional en la administración pública en México. En Bruce, P. & Pineda, J. (coords.). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México* (pp. 97-135). México: UAEM-The University of New México.
- Uvalle, R. (2006). Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo. En Bruce, P. & Pineda, J. (coords.). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México* (pp. 137-163). México: UAEM-The University of New México.

WWW.SEDATU.GOB.MX

WWW.SEDESOL.GOB.MX