



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA  
GOBERNANZA URBANA Y EL DESARROLLO  
SUSTENTABLE EN MÉXICO**

**TESINA**

**PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO:  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

**OMAR ALEJANDRO RAMÍREZ MARTÍNEZ**

**DIRECTOR DE TESINA**

**LIC. ALBERTO GUEVARA BALTAZAR**

**REVISORES**

**DR. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ  
LIC. ALEJANDRO ESPINOSA RAMÍREZ**

**NOVIEMBRE 2010**

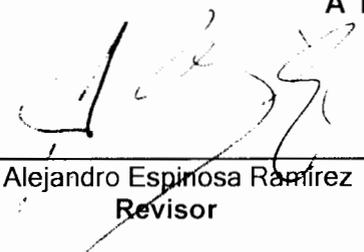
Texcoco, México a 4 de Noviembre de 2010

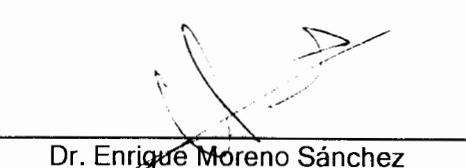
M. EN C. JUAN MANUEL MUÑOZ ARAUJO  
SUBDIRECTOR ACADÉMICO DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.  
P R E S E N T E:

ATN M. EN FIN. GUADALUPE LIZETH ARCE CHÁVEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

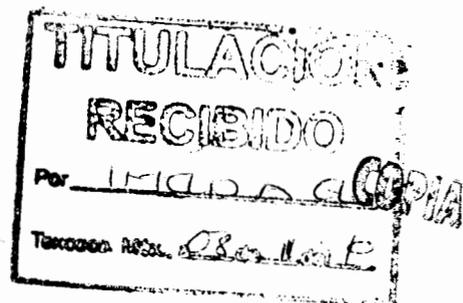
Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado “**Algunas consideraciones sobre la gobernanza urbana y el desarrollo sustentable en México**”, que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta el sustentante **Omar Alejandro Ramírez Martínez** con número de cuenta **0214908** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

ATENTAMENTE

  
Lic. Alejandro Espinosa Ramírez  
Revisor

  
Dr. Enrique Moreno Sánchez  
Revisor

  
L. en C. P. y A. P. Guevara Baltazar Alberto  
Director



## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a mi padre, mi madre, hermanos y a toda mi familia por haberme apoyado en este proyecto de vida.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> <b>FUNDAMENTOS CONCEPTUALES: GOBERNABILIDAD,</b> <b>GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE</b>	<b>6</b>
1.1 Gobernabilidad y gobernanza: aproximaciones conceptuales	6
1.2 En búsqueda de la operacionalidad del concepto de gobernanza	12
1.3 Conceptos concurrentes: gobernanza y desarrollo sustentable	17
<b>CAPÍTULO 2</b> <b>EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO Y LOS FACTORES DE</b> <b>LA ACCIÓN PÚBLICA</b>	<b>23</b>
2.1 Corredores urbanos o ciudades región: un contexto internacional	23
2.2 Ciudades mexicanas, crecen con desorden	26
2.3 Factores de la gobernanza democrática	29
<b>CAPÍTULO 3</b> <b>DESARROLLO MUNICIPAL SUSTENTABLE: DOS ESTRATEGIAS DE</b> <b>GOBERNANZA Y ACCIÓN PÚBLICA</b>	<b>33</b>
3.1. Marco referencial de las estrategias	33
3.2 Primera estrategia: el mecanismo de la intermunicipalidad como motor del desarrollo sustentable	34
3.3 Segunda estrategia: la periecuación una propuesta al desarrollo sustentable	37
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>41</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	<b>43</b>

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos urbanos en México cuentan ya con una importante base de análisis de su acción pública. Tal avance ha sido fruto de poco más de dos décadas de estudios que, desde finales de los años 80, han acumulado evidencia sobre las lógicas y las condiciones de acción de los gobiernos urbanos en México (Cabrero, 1996a Ziccardi, 1995, Merino, 1994). Buena parte de tal evidencia se inclina, de manera primordial, a mostrar que los gobiernos locales mexicanos, en especial los gobiernos urbanos, han sufrido una profunda mutación de sus actividades de gestión y administración.

Esta transformación ha tenido diferentes etapas, o como Cabrero suele llamarlo, “diferentes velocidades”. La primera de ellas entra desde el análisis de las dinámicas políticas, donde los ayuntamientos ganados por la oposición tuvieron que enfrentar al sistema autoritario desde diferentes espacios (Merino, 1994; Guillén, 1996); sobre los primeros análisis del desempeño de gobierno en la provisión de los servicios públicos (García del Castillo, 2003); para después ubicarse en los procesos de alternancias políticas y de gobierno (Ziccardi, 1998; Cabrero et al, 1996b) y aquellas experiencias de análisis desde la transición (Ward, 2001).

La evolución del análisis de lo local en México siguió así una larga fase de trabajo de recopilación de casos. La mejor muestra de ello ha sido el proceso de descentralización en el que se ha visto involucrado los gobiernos. En efecto, la experiencia de descentralización mexicana (Cabrero 1999), se muestra por ejemplo en la salud y educación, iniciados a mediados de los años 90. Buena parte de la acumulación de esas evidencias sirvió para dar a luz un rostro poco conocido de los municipios mexicanos: su diversidad. A lo largo de esa última década del siglo XX, el espacio local mexicano, ha venido integrando conocimiento que ha mostrado que hoy día es un elemento clave de la construcción de la acción pública mexicana.

Los trabajos acumulados a este respecto son ahora mayores y cada vez más puntuales. Podemos observar los trabajos de Cabrero y Nava, 1999 Cabrero, 2000; Guillén, 1999; Ziccardi et al, 1995, Merino, 2004); que explican buena parte

de la tendencia actual de lo local en México hacia ámbitos de nueva gestión pública, la participación de lo privado en los servicios la presencia de una regulación local (Tamayo y de Haro, 2004) el análisis de las finanzas públicas locales (Cabrero y Orihuela, 2000); a la provisión de servicios públicos y al análisis de la articulación entre gobierno y sociedad civil.

También destacan ciertos estudios sobre dinámicas más precisas de los gobiernos locales, como es el caso de las investigaciones sobre las nuevas tendencias de los gobiernos urbanos hacia prácticas más técnicas y a la búsqueda de evidencia sobre la codirección público-privada en la acción pública urbana (Cabrero, Ziccardi y Orihuela, 2003). Finalmente, quedan también aquellos estudios que discuten y proponen el uso de nuevas herramientas teóricas para avanzar en el estudio de la acción pública urbana mexicana (Cabrero, 2005).

Sin embargo, son escasos los estudios que analizan la acción pública urbano-ambiental en México. Si bien sobre este tema se cuenta con evidencia, pocos estudios han articulado el análisis de la acción pública ambiental desde herramientas analíticas y metodologías propuestas para ello (Leff, 1990). Los primeros acercamientos han sido desde el análisis jurídico y los conflictos, presentes en las ciudades fronterizas (Bassols y Melé, 2001). Otros han comenzado a articular asuntos específicos de la agenda ambiental, como el tratamiento de desechos tóxicos para cruzarlo con temas como las relaciones intergubernamentales (Ugalde, 2001). Finalmente, quedan aquellos análisis enfocados al desarrollo sustentable en México (Urquidi, 1999) y aquellos que dan un enfoque de género (Vázquez, 2003).

La responsabilidad de los gobiernos urbanos municipales en la sustentabilidad y protección del medio ambiente está muy lejos de satisfacer las necesidades la población, al grado de haber ocasionado ya una crisis de legitimidad y gobernabilidad en los municipios mexicano. Se puede argumentar que los ciudadanos cansados de gobiernos ineficientes ha obligado sus autoridades ha buscar soluciones al menos en dos aspectos fundamentales: haciendo mayor énfasis en la eficiencia de sus programas y políticas, y fortaleciendo la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas

Sin embargo, falta lo más difícil, avanzar en la reestructuración y redistribución de competencias del orden federal y estatal hacia el orden municipal, en materia de economía, empleo y medioambiente, esta vez decididamente. Con la finalidad de avanzar en mecanismos concretos de participación y cooperación entre actores, que le permita a las autoridades municipales tener coordinación y liderazgo rector, a través de la gobernanza articulada en sociedades de redes (*networks societys*). Tres tendencias negativas obligan a dar un impulso a esta innovadora visión de gobierno.

1.- Destrucción del territorio y del medio ambiente; erosión del suelo, contaminación de la tierra, del agua, y el aire. El territorio es el soporte natural de la vida social, pero está dejando de ser un medio de producción de vida para convertirse en un medio de destrucción. Lo cual requiere de una urgente necesidad de controlar las tendencias destructivas del territorio y medio ambiente para restaurarlo. La única manera de lograrlo es descentralizando el poder a las comunidades

2.- Por otra parte, la destrucción de los modos de producción artesanal y de la confección ha conllevado al crecimiento de la pobreza y en consecuencia a la destrucción del medio ambiente. La reconstrucción del territorio implica la reconstrucción de los modos de producción locales que, con los avances tecnológicos, podrán ser superiores a los medios de producción tradicionales evitando así la sobre explotación de los recursos naturales

3.- Por último, la dispersión rural y a su vez la concentración de la población en áreas urbano-industriales del territorio genera una deseconomía que se traduce en un déficit permanente entre la producción y el consumo estatal, que tiene que ser solucionado por recursos externos. Esto constituye un reto y una urgente necesidad de redistribuir a la población y la actividad económica, para crear las condiciones estructurales de una mayor rentabilidad en el contexto de una intensa competencia internacional y de economía de libre mercado

Esta tesina persigue ese cometido: acercarse al análisis de la acción pública desde la gobernanza en redes urbanas y el desarrollo sustentable, buscando

ubicar el contexto actual de ciudades en México, a fin de describir al menos teóricamente un escenario intermunicipal.

Así, el supuesto del que se partió es que las gobernanza urbana en México están en vías de construcción y cada vez más tienden a la necesidad de diseñar espacios de desarrollo sustentable para sus habitantes y sus localidades.

El método que se utiliza es el deductivo-inductivo debido a que este ayudara a construir un marco teórico-conceptual. El primero consiste en una operación racional que podemos entender como el razonamiento que va de un conocimiento general a un conocimiento nuevo de carácter particular, es decir, se investiga a partir de fenómenos generales para aterrizar en fenómenos particulares, por otro lado; el método inductivo consiste en un razonamiento que conduce al descubrimiento de propiedades generales, en los objetos, partiendo de la investigación de casos particulares.

Ambos métodos son complementarios, pues, mientras la inducción descubre propiedades generales de los objetos singulares investigados la deducción muestra la validez lógica de tales conocimientos generales encontrados. En otros términos, la deducción implica la descripción y explicación; y la inducción, la observación, experimentación y causalidad (García, 1999: 162-164).

Por otra parte, debido a la naturaleza de la investigación se trabaja sólo fuentes secundarias, como textos de autores clásicos, contemporáneos y documentos gubernamentales sobre la materia e Internet. Las técnicas de investigación que se emplean son: sistematización bibliográfica, hemerográfica y electrónica; concluyéndose la investigación con la redacción del escrito, tras la recopilación de resúmenes y síntesis a través de diversos tipos de fichas.

Por lo que el primer apartado hace una revisión teórica de la gobernabilidad y la gobernanza y sus diferentes acepciones, la finalidad es engarzar los componentes de la primera a las características del desarrollo sustentable.

La segunda parte, hace una breve descripción del crecimiento promedio de las ciudades a nivel mundial, a fin de situar el proceso de urbanización en México y los factores de acción pública en los cuales sus ciudades se fueron desarrollando.

Por último, se analizan dos estrategias que ayuden a impulsar un crecimiento ordenado y equilibrado en los municipios urbanos mexicanos. Amén de incentivar un frente común de problemas compartidos.

## CAPÍTULO 1

### FUNDAMENTOS CONCEPTUALES: GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

El presente apartado hace una revisión teórica de la gobernabilidad y la gobernanza y sus diferentes acepciones, la finalidad es engarzar los componentes de la gobernanza a las características del desarrollo sustentable.

#### 1.1 Gobernabilidad y gobernanza: aproximaciones conceptuales

Gobernabilidad y gobernanza se han venido utilizando como equivalentes de *governance* (inglés) y de *gouvernance* (francés). La raíz de *governance* se encuentra en el latín *gubernare* que significa pilotear, en referencia a los asuntos públicos. La palabra se utilizó en Inglaterra y Francia en los siglos XIV y XV para designar el arte de gobernar.

Sin embargo su separación y distinción aparecen a finales del siglo XX, promovida por Organismos Internacionales como: el Banco Mundial, (BM) el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entre otras, conformada por empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea) que vinculan por primera vez el concepto de *governance* a la sobre carga de demandas sociales y a la débil capacidad financiera e institucional del Estado, en asuntos como democracia social y electoral; recaudación de impuestos, empleo, seguridad, medioambiente entre otras (Croizier, *et al*, 1975).

Por lo que en primera instancia, es pertinente explicar que la gobernabilidad es la capacidad de preservar la estabilidad del Estado, lograr un equilibrio entre la continuidad y el cambio democrático y civilizado entre las diferentes fuerzas políticas que lo integran. Sin embargo “la gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la institucionalidad, democracia y pluralidad con que funciona la maquinaria del Estado, como lo sugieren sus primeras incursiones sobre el tema, sino también del establecimiento de un círculo virtuoso entre la creación de consensos, por una parte, y la trilogía de la estabilidad, el crecimiento y la integración moral, por la otra” (Tomassini, 1994: 46).

Gobernabilidad no sólo se refiere a la función de gobernar, sino al conjunto de condiciones que lo hagan de forma legítima y eficaz. En este sentido existe una propuesta interesante que abarca diversos niveles a manera de círculos concéntricos. Según Tomassini hay tres círculos: uno inicial que tiene que ver con la capacidad de gobierno para formular y aplicar de forma eficiente el presupuesto y la política de gasto e inversión, en este primer nivel hay elementos de predictibilidad, honestidad y transparencia; se trata en suma de un gobierno eficaz en sus recaudación y responsable en gasto público (1994).

Un segundo círculo, se refiere a la capacidad del Estado y del gobierno para manejar a la sociedad en su conjunto. Los componentes tienen que ver con la aplicación del Estado de derecho, la función legislativa, la administración de la justicia, la regulación de controversias constitucionales, la administración urbana, la seguridad ciudadana y el control del crimen organizado, ya sea como terrorismo, narcotráfico u otras variables.

El tercer círculo, es donde nace la gobernanza porque es la relación directa entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Es el escenario propicio para construir los acuerdos, consensos y negociaciones que permiten construir un dialogo permanente con los diferentes actores sociales (Tomassini,1994).

Para trascender al tercer circulo, es necesario que los gobiernos hayan cubierto las condiciones de los dos primeros, a fin de generar gobernanza. Resumido por el Banco Mundial, (BM) (*World Development Report 2001*) en:

- 1) Celebrar elecciones periódicas a nivel nacional;
- 2) paz y prevención de conflictos;
- 3) confiar en los gobiernos locales, cuando éstos son electos democrática y responsablemente;
- 4) fortalecer las capacidades del sector público y privado;
- 5) introducir reformas estructurales y un marco institucional adecuado;
- 6) ajustar la política macroeconómica para que el crecimiento sea favorable a los pobres;
- 7) reducir los costos de transacción;
- 8) respetar los derechos de propiedad a través de marcos legales claros y bien protegidos;
- 9) preparar a la población con políticas y programas a mediano y largo plazo a fin de prevenir desastres naturales;
- 10) concentrar los recursos en aquellos sectores

económicos y regiones en los que se concentran los pobres; 11) ampliar y fortalecer el gasto público en educación; 12) destinar más inversión público y privada a la ciencia y desarrollo tecnológico; 13) integrar diferentes programas y políticas sociales de lucha contra la pobreza en un marco coherente; 14) integrar de igual manera políticas medioambientales en los programas de reforma macroeconómica.

Estas condiciones propiciarán:

- 1) La voluntad política de los actores para fomentar el desarrollo económico-social;
- 2) el establecimiento de prioridades acordes con las necesidades sociales;
- 3) el flujo de información necesario para aumentar la eficacia de las políticas;
- 4) la voluntad de escuchar la voz de toda la población;
- 5) un contrapeso a los abusos de poder;
- 6) el mantenimiento de los programas de desarrollo y la apropiación de los mismos a los grupos más vulnerables.

Revesz (2006) sintetiza la diferencia que con el tiempo se ha venido imponiendo entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (Ver figuras 1).



Figuras adaptadas de Revesz, 2006

La gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración Pública para mejorar su relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. La gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos

de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia.

Finalmente, el análisis de diferentes fuentes permite establecer cuatro puntos de partida para la aplicación del concepto:

1. Toda sociedad, en cualquier época, tiene sus procesos de gobernabilidad y gobernanza, incluso sin Estado; 2. La gobernabilidad y gobernanza surgen frente a conflictividades presentes o futuras; 3. No hay modelo universal de gobernabilidad o de gobernanza y 4. Para el Estado y la Administración Pública estos conceptos implican desarrollar nuevas competencias y talentos tanto en una perspectiva integral como en una perspectiva sectorial.

Estamos entonces, frente a un concepto de gobernanza en torno al cual existen tantas definiciones como formas, pero no todos coinciden en cómo son o deben ser estas formas.

Una de las acepciones más utilizadas en la década de los noventa afirmaba que gobernanza es el arte de manejar sociedades y organizaciones; esta definición ha sido criticada por Kooiman (2005), por ser una expresión de forma jerárquica y de control, que no se adecua a los patrones de democratización, descentralización y empoderamiento a las sociedades contemporáneas.

Esta afirmación se confirma al revisar los informes de los principales Organismos Internacionales<sup>1</sup>, en torno a los cuales predominan dos elementos fundamentalmente: la disciplina desde la que se utiliza el concepto y el rol adjudicado al Estado. Lo que la literatura nos presenta es una diversidad de combinaciones de estos elementos, lo cual a su vez define un espectro de significados sobre gobernanza que van desde una definición centrada en el Estado hasta una perspectiva con foco en otros actores del sistema y una amplia gama de variaciones.

---

<sup>1</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (1994) y (2005); Banco Mundial informe 2004-2005.

Desde la perspectiva centrada en el Estado, gobernanza es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el principal actor es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública y la capacidad del gobierno son elementos centrales para la buena gobernanza. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan y guíen a la sociedad, por consiguiente adjudica este papel al Estado en forma preferencial; ver por ejemplo Amadeu Solá, Claus Offe, Guy Peters, Luciano Tomassini, Manuel Alcántara, María del Carmen Pardo, Marco Meneguzzo, Luís A. Villanueva, y Renate Maynetz (citado por Sánchez, 2007).

Suarez (2002), uno de los representantes de la perspectiva centrada en el Estado, afirma que gobernanza implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del Estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidos por la descentralización y la democratización. Peters, sostiene que los Estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de gobernanza.

Por otra parte, también existen posturas multidisciplinarias donde prevalecen definiciones desde la sociología, la antropología, la psicología social y aun la ciencia política, donde sostienen que gobernanza es un proceso que envuelve al Estado, a la sociedad civil y al sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. Por ejemplo, Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), afirman que una sociedad civil fuerte es garantía de buena gobernanza.

Para otros, como en el caso de Castells (2002), gobernanza es más un juego de poder en el cual la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos.

Finalmente existe un tercer grupo, considerado como teóricos de la globalización o de la gobernanza global, liderado por Cable (1999), Keohane (2002) y Held (2003), los cuales argumentan que son las instituciones internacionales las que tienen el rol principal en la funcionalidad de la gobernanza.

Es claro que, independientemente del lugar en que nos situemos, las diferencias en el rol y funciones atribuidos al Estado tienen relación directa con los cambios en los significados y usos del concepto de gobernanza. Esta relación es particularmente clara en América Latina, dado que las reformas estructurales, y en especial las de la década de los 80, cambian sustancialmente el rol del Estado y, en consecuencia, el de los demás actores sociales y políticos.

El hecho es que hablar de lo público ya no equivale a hablar del Estado, otros actores están ahora presentes y activos, por lo cual las fronteras de lo público y lo privado no son tan claras como antes y por ende las relaciones entre los diferentes actores; dentro de la dinámica de cambio, definen nuevas formas de gobernanza y nuevas posibilidades para pensar lo público, tal como lo plantean los textos de Cunill (1991,1995).

Luego de revisar la literatura existente es posible concluir que éste es un espacio de conocimiento en construcción, y por lo tanto, se requiere mucho más trabajo de investigación e incorporación de los aprendizajes derivados de la praxis. Esto nos permitirá afinar el concepto en cuanto a las formas de gobernanza existentes y en cuanto al por qué de las mismas; construyendo así a conocimientos descriptivos y explicativos.

La definición de gobernanza que se asume en esta investigación cabe dentro de la perspectiva multidisciplinaria; se propone que: gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales.

Como todos sabemos, las fronteras definidas a nivel conceptual se desdibujan en el terreno de lo práctico, por ello que es útil e interesante revisar el concepto de gobernanza, desde su parte operacional, como se explica en el siguiente apartado.

## 1.2 En búsqueda de la operacionalidad del concepto de gobernanza

Existen cuatro conceptos relacionados de cerca con el de gobernanza: capital social, gobernabilidad, gobierno y acción pública.

Capital social, tal como gobernanza, es un concepto relativamente nuevo, y por lo tanto existen también diversas definiciones para el mismo. Una de las más aceptadas sobre capital social es la de (Anderson, *et al*), son las redes, normas y confianza, que constituyen la capacidad requerida por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sustentables, dentro de un medio ambiente socio-económico cambiante (1999).

La definición más acabada es quizás la propuesta por los autores mencionados. Éstos visualizan al capital social como un conjunto de relaciones y asociaciones horizontales que impactan la productividad de una comunidad; estas asociaciones incluyen las redes de acción ciudadana y también las normas sociales. Este término tiene su foco en la sociedad civil, diferenciándola del Estado y el mercado.

En resumen, capital social se refiere al potencial de identificación, decisión y realización de acciones colectivas. Una comunidad con alta capacidad para actuar como un sistema coherente y cohesivo será, sin duda, un mejor actor-interlocutor en las relaciones de gobernanza; una sociedad civil fuerte es crítica en la búsqueda de formas de gobernanza democráticas; a su vez, las formas de gobernanza dominantes pueden fortalecer o debilitar la sociedad civil.

En sistemas políticos en los que la gobernanza está concentrada y aislada, como en el caso de los regímenes gobernados por élites de baja representación, no hay espacio para la promoción o creación de capital social, porque el capital social es la capacidad potencial, mientras que la gobernanza es acción.

Gobernabilidad, este concepto fue el más utilizado hasta el momento en que el concepto de gobernanza ingresó en el vocabulario de lo público, y aún tiende a utilizarse como sinónimo del mismo. Gobernabilidad se refería originalmente a la

capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. Más adelante el concepto de gobernabilidad se utilizó para referirse también a la capacidad de una sociedad para ser gobernada.

De tal manera que un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de gobernanza; pero de igual manera, si la sociedad civil es un actor central de la nueva gobernanza, qué tan gobernable es una sociedad que afecta en última instancia la calidad del sistema como un todo. La gobernabilidad es, de alguna manera, una condición para promover una gobernanza democrática; y a su vez, formas de gobernanza democráticas fortalecerán la gobernabilidad.

Gobierno Anderson, *et. al.* (1999) afirman que existe la tendencia a utilizar gobernanza como un sinónimo de gobierno, hay diversas causas posibles para el uso de estos dos términos como intercambiables. Una, es la confusión creada por la existencia de diversos significados del concepto de gobernanza, ya explicados, y la otra, son los marcos teóricos utilizados, que van desde aquellos que consideran a la gobernanza desde una estructura de decisión altamente centralizada, concentrada y jerarquizada, hasta aquellos que consideran a las estructuras flexibles, altamente descentralizadas, abiertas y horizontales, en las cuales las decisiones se toman en forma colectiva.

Lo cierto es que el rol del gobierno ha sufrido profundos cambios desde los años setenta. Rodríguez y Winchester afirman que la crisis del petróleo de dicha década y la elección de líderes conservadores en países del mundo desarrollado, a fines de los ochenta, produjeron un retroceso en el papel de los gobierno en las democracias. Según estos autores, reestructuración y modernización se convierten en una constante para referirse al abandono por parte del Estado de las responsabilidades sociales y económicas que tradicionalmente había asumido (2007).

La tendencia a las que Rodríguez y Winchester se refieren ocurre también en América Latina y es especialmente crítica durante los años noventa. Uno de los

elementos orientadores de las reformas del Estado en esa década, es la afirmación de que los asuntos públicos no son asuntos del gobierno; la ideología neoliberal promueve la reducción del papel del Estado y celebra el fin del Estado de bienestar y la llegada del consenso de Washington.<sup>2</sup>

En efecto, para finales del siglo XX e inicios del XXI, con la llegada del neoliberalismo<sup>3</sup>, los países de la región compartían dos problemas comunes: por una parte, la tendencia a migrar la población a zonas urbanas, lo que implica el abandono de ciertas actividades del sector primario y la presión en las ciudades en crear más y mejor infraestructura y por otra, la polarización en la concentración de la riqueza; de acuerdo con Ocampo, para 1999 el 43.8% de la población estaba en situación de pobreza y el 18.5% en condiciones de indigencia, es decir 211 y 89 millones de personas respectivamente (2001; 7-14).

Tal vez a diferencia de otras regiones del planeta, la llegada de las reformas administrativas de corte neoliberal en América Latina están acompañadas de un grave deterioro de la calidad de vida de sus habitantes a diferencia de otros lugares que no enfrentan esta problemática estructural e histórica, por lo que los retos a enfrentar son mayores. Al respecto el Presidente del BID fue contundente: “América Latina no crece socioeconómicamente por la debilidad de sus instituciones. Su progreso depende en mucho de la solides en su andamiaje institucional. La economía de mercado es una condición necesaria, porque limita el poder del Estado, pero no es suficiente” (Menéndez, 2005).

---

<sup>2</sup> El Consenso de Washington aplicado por los países más industrializados al tercer mundo tiene las siguientes características: se advierte una tendencia generalizada de Reforma administrativa de corte neoliberal, cuya ideología busca debilitar el Estado a favor del sector privado. Reforma sin modelo, propia de otras realidades, que se traslada sin previa adaptación y sin debate político. La Reforma administrativa prescribe fórmulas de la empresa privada. El “supergerencialismo” pretende obtener los resultados como sea, sin considerar que el Estado tiene otra naturaleza. Las Reformas financiadas por agencias internacionales adoptan y aplican el derecho privado anglosajón de la *common law*, ajeno a la idiosincrasia y cultura del subdesarrollo. La Reforma tiene un trasfondo ideológico que se refleja en sus propósitos, discurso y tecnología. La Reforma se enfoca solamente a la eficacia, a los resultados, entre otras. Para una consulta más exhaustiva véase a Prats (2005).

<sup>3</sup> El neoliberalismo es una doctrina que postula la superioridad del mercado y el papel de un Estado mínimo. Las ideas neoliberales favorecen el máximo de libertad en el orden económico, libertad máxima para intercambiar derechos de propiedad y establecer contratos. Ello supone la libre contratación del trabajo, la libertad de comercio de bienes y la libre circulación de capitales; todo ello sin la intervención del Estado, reduciendo su participación a la creación de leyes, defensa nacional, moneda, recaudación fiscal y relaciones exteriores, de modo que las voluntades de cada individuo, son decisiones por conseguir su propio interés y bienestar, sin más dirección que “la mano invisible” del mercado que guía su conducta. (Ayala; 2001; 37)

Tal vez por ello, la propuesta neoliberal en América Latina es bienvenida; particularmente porque el Estado no estaba cumpliendo a cabalidad sus funciones ni alcanzando las metas esperadas. El rol del gobierno como interlocutor del Estado, entonces, es redefinido como facilitador de la dinámica del mercado, lo que se supone que a la larga traerá mayores beneficios para la sociedad como un todo. Si recordamos que la definición asumida de gobernanza se refiere a las interacciones entre gobierno, sector privado y sociedad civil, cualquier cambio en una parte del sistema cambiará tanto el equilibrio como las interacciones del mismo como un todo; la gobernanza se redefine también al cambiar las funciones del Estado.

Asumiendo esta perspectiva sistémica, es posible afirmar también que cualquiera de los actores involucrados puede promover cambios en el sistema. Sin embargo, estamos asumiendo que las relaciones de gobernanza ocurren al interior de un todo sistémico, pero ¿hay en realidad un solo sistema?, o ¿es posible identificar sistemas paralelos interactuando? El caso latinoamericano es, desde nuestra experiencia, particularmente interesante para ilustrar estas preguntas y aportar al concepto de gobernanza desde las particularidades de la región.

Ante la falta de credibilidad por parte del Estado, así como por la identificación de éste con intereses privados, ha tenido lugar en América Latina el surgimiento de organizaciones paralelas involucradas en la solución de asuntos públicos: los poderes paraestatales. Así las cosas, es posible encontrar estructuras de poder paralelas y coexistentes, que podrían denominarse incluso como para-gobiernos, y que definen por lo tanto sistemas de gobernanza paralelos, coexistentes, y posiblemente contradictorios.

Por ejemplo, asumiendo que gobernanza es la interacción a través de la cual se toman decisiones sobre asuntos públicos, en el caso de México se puede aventurar que en ciertas regiones del país ha habido gobernanza sin incluir las instituciones del gobierno. En ocasiones, la población ha “reconocido” como autoridad a actores paraestatales, ya sean estos paramilitares, narcotraficantes o guerrilleros. No se conocen estudios que aborden esta problemática desde el concepto de gobernanza; ésta es un área de investigación particularmente

interesante en el contexto latinoamericano aún por desarrollar; sin duda, estas experiencias son una fuente de teoría (*grounded-theory*).

Como resumen, podemos asumir que gobierno se refiere básicamente a las organizaciones e instituciones a cargo de garantizar que las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, y que estas decisiones reflejen cierto equilibrio de intereses. Gobernanza se refiere al proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder, y a los valores expresados en el proceso mismo.

En ese sentido, este proceso y distinción de elementos, es lo que le da vida al concepto de acción pública. Para ello Velásquez (2004) nos invita a reflexionar en torno al concepto, a fin de entender los nuevos desafíos de la gobernanza en las sociedades contemporáneas.

El redescubrimiento del concepto es sencillo: gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública, se puede entender al Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en gobiernos plurales e instituciones diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados, hace que la sociedad civil se atomice, se diferencie, se pluralice cada vez más en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y convicciones. De ahí que la acción pública nos permite ver la imagen de una democracia imperfecta, en la cual la responsabilidad y la confianza serán siempre limitadas, alejadas de soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas.

Sin embargo, este escenario no debe entenderse como una situación de desorden y caos, sino más bien como un desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección y control de arriba hacia abajo para actuar horizontalmente

como un actor más, aunque se trata un actor articulador de la acción colectiva, a través del cual se construye la acción pública.

Desde el punto de vista de Menéndez (2005), la simbiosis de acción pública y gobernanza hace explícitas dos lógicas en la explicación del fenómeno urbano, en primer lugar qué actores participan y cómo emergieron, y en segundo término da la oportunidad de entender cuál es la lógica de articulación de estos actores para producir una acción eficaz, es decir, la legitimidad que les permite estar presentes y el poder que les permite actuar.

Asistimos a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción. Se trata entonces de una legitimidad que se verifica cotidianamente, de un equilibrio permanente entre promesas y realizaciones. En palabras de Leff, se trata de una legitimación incrustada en el método de la acción gubernamental, en la eficacia y la eficiencia, lo cual explica, según el autor el surgimiento del desarrollo sustentable como fundamento de la acción de gobierno (1998). En la siguiente sección se presenta una explicación del concepto y su vinculación con la gobernanza.

### **1.3 Conceptos concurrentes: gobernanza y desarrollo sustentable**

El desarrollo sustentable en una sociedad regida por la gobernanza, significa la existencia de condiciones económicas, ecológicas, sociales y políticas que permitan su funcionamiento en forma armónica en el tiempo y en el espacio. En el tiempo, la armonía debe darse entre esta generación y las venideras; en el espacio, la armonía debe darse entre los diferentes sectores sociales, entre mujeres y hombres y entre la población con su ambiente (Urquidi, 2005).

Un ejemplo, es el que nos brinda la naturaleza, que ha sabido integrar el comportamiento biológico de millones de especies de flora y fauna, en un todo coherente; lo que le ha permitido garantizar su permanencia por miles de millones de años. Con el advenimiento del ser humano los impactos en la naturaleza ya no

surgen únicamente a partir de necesidades biológicas sino que abarcan toda una serie de instancias que surgen e influyen en la sociedad; por lo tanto el desarrollo sustentable debe abarcar tanto aspectos naturales como sociales.

No puede haber desarrollo sustentable en una sociedad cuando se están destruyendo o terminando los bienes de la naturaleza, o cuando la riqueza de un sector se logra a costa de la pobreza de otro, o cuando unos grupos reprimen a otros, o con la destrucción de culturas o razas, o cuando el hombre ejerce diversos grados de explotación, violencia, marginación y discriminación contra grupos vulnerables. Tampoco podrá haber desarrollo sustentable en un mundo que tenga comunidades, países o regiones que no son sustentables. La sustentabilidad debe ser global, regional, local e individual y en los campos ecológico, económico, social y político (Leff, 1998).

A veces se usan indistintamente conceptos como sostenible y sustentable aunque su significado no sea el mismo. Sostenible viene de sostener y sustentable de sustentar, las cosas se sostienen desde afuera pero se sustentan desde adentro.

Mientras la sostenibilidad se podría lograr con acciones decididas desde afuera, la sustentabilidad requiere que las acciones se decidan desde adentro, en forma autónoma. Además lo que interesa hacer sustentable es la sociedad, no al crecimiento económico. La sustentabilidad exige que el uso de los bienes naturales ocurra según la lógica de la naturaleza, o sea, hay que trabajar con ella y no en su contra. Esto requiere a menudo una lógica distinta a la lógica que prevalece en nuestro sistema, que atiende más a realidades económicas o geopolíticas que a realidades ecológicas. Para realizar este cambio de lógica, es necesario apoyarse en la sabiduría de la naturaleza (Melo, 2002).

Para encaminarse en el proceso de desarrollo sustentable, una sociedad debe buscar, según Melo (2002) y Leff (1998):

En lo ecológico:

- Mantener la diversidad de ecosistemas, diversidad de especies y diversidad genética.
- Mantener la permanencia y equilibrio dinámico de los ecosistemas.
- Garantizar el funcionamiento adecuado de los ciclos ecológicos.
- Adaptarse a los ritmos de la naturaleza.
- Reaccionar adecuadamente a las características esenciales de la naturaleza.
- Regirse por el criterio de mínima perturbación de la naturaleza.
- Mantener niveles adecuados de austeridad.
- Mantener niveles adecuados de calidad y disponibilidad de bienes naturales como: el aire, el agua, el suelo, el clima y la energía.

En lo económico:

- Generar riqueza en forma y cantidades adecuadas.
- Redistribuir la riqueza.
- Fomentar un intercambio equitativo de recursos entre los diferentes sectores sociales.
- Hacer un uso eficiente de los recursos económicos y materiales.
- Aprovechar eficientemente los recursos ambientales.
- Reducir la dependencia de recursos no renovables.
- Descentralizar y diversificar la capacidad productiva.
- Fortalecer la actividad económica equilibrada (producción y consumo), a nivel local y regional.
- Desafiar la globalización de la economía y promover su proletarización

En lo social:

- Ejercer el ejercicio responsable de la libertad humana.
- Adoptar valores que generen comportamientos armónicos con la naturaleza y entre los seres humanos.
- Mantener un adecuado nivel de calidad de vida en la población.
- Mantener niveles satisfactorios de educación, capacitación y concientización con la naturaleza.
- Garantizar una situación de equidad entre el hombre y la mujer,

- Facilitar la creación y la diversidad cultural.
- Promover solidaridad entre personas y comunidades.
- Garantizar espacios laborales dignos y estables.
- Facilitar la inserción y reinserción laboral a los sectores discapacitados.
- Combatir los procesos de empobrecimiento.
- Facilitar la participación de los niños, niñas, y jóvenes en tareas y beneficios sociales.
- Estabilizar los niveles de población.
- Potenciar la organización de la sociedad civil y la participación ciudadana.
- Promover el desarrollo de poderes locales.

#### En lo tecnológico:

- Reducir al mínimo las distancias entre la localización y el procesamiento o uso de los recursos, así como entre la generación y el procesamiento de los desechos.
- Buscar localmente la satisfacción de necesidades.
- Reducir las necesidades de transporte y promover medios de transporte no contaminante.
- Ecologizar y socializar la ciencia y la tecnología.
- Difundir ampliamente el saber y descentralizar el quehacer científico y tecnológico.
- Promover la utilización de fuentes renovables de energía.
- Desalentar el uso de tecnología dañina o peligrosa.
- Promover tecnología que sea apropiable por sectores de escasos, recursos económicos.
- Recuperar saberes y quehaceres tecnológicos tradicionales.
- Incrementar el flujo de información.

#### En lo político:

- Desarrollar estructuras democráticas en las comunidades y regiones.
- Respetar las garantías individuales y laborales
- Respetar y tolerar preferencias sexuales, minorías étnicas y religiosas.
- Empoderar comunidades y sectores vulnerables como niños, ancianos y mujeres.

- Redistribuir el poder económico y político.
- Descentralizar la toma de decisiones.
- Fomentar relaciones de solidaridad entre comunidades y regiones.
- Buscar la desaparición de la cultura militarista y la violencia.
- Establecer un marco jurídico que garantice el respeto a las personas, la propiedad privada y el ambiente.
- Adoptar y respetar las convenciones internacionales.
- Realizar planes municipales y nacionales integrales.

Dicho lo anterior, resulta necesario ser realistas y reflexionar en torno a cuáles han sido verdaderamente los alcances del desarrollo sustentable.

Para este siglo, buena parte de los habitantes de México habitarán en espacios urbanizados. La tendencia del siglo pasado fue la de un siglo de amplia urbanización, y el actual será la era de un mundo urbanizado que tendrá aun mayores efectos sobre el medio ambiente y el desarrollo de las ciudades y sus habitantes. Las poblaciones demandaran más servicios que requieren aprovechamiento de mayores recursos y el aumento en el consumo de energía, haciendo necesario planear sus establecimientos y dotarlos de servicios básicos. De igual forma será necesario crear fuentes de empleo que, como ciertos estudios indican, requieren acordar un principio de desarrollo económico por encima de un principio de protección ambiental (Leff, 1998).

Por otra parte, los patrones de conducta pro-ambiental de los ciudadanos están lejos de ajustarse a necesidades mínimas, además de no contar con esquemas de aprendizaje ambiental. A ello deberá sumarse la escasa importancia que se le otorga al desarrollo sustentable en los espacios urbanos; que a pesar de contar con esfuerzos no se tiene aún una política urbana precisa.

Éste último concepto ha sido a su vez, incomprendido en su verdadera esencia y tiende a ser articulado como discurso político voluntarista y promotor de políticas sectoriales (desarrollo sustentable y transporte, desarrollo sustentable y salud, desarrollo sustentable y desarrollo económico) más que de políticas globales (desarrollo sustentable dentro del transporte, la salud y el desarrollo económico) (Leff, 1998).

Las políticas de desarrollo sustentable son, en todo caso, políticas redistributivas y de una base conciliadora entre dos componentes que la mayor parte del tiempo se confrontan: desarrollo económico y medio ambiente. Finalmente, sobre esta línea, Lascoumes explica que la idea de 'naturaleza' y 'medio ambiente' como concepciones libres y autónomas no existen; el medio ambiente es un producto social y por lo tanto componente de problemas y valores por los cuales los actores y las organizaciones se movilizan (1994).

En el caso de los municipios urbanos mexicanos<sup>4</sup> y su relación con el desarrollo sustentable la "decodificación" de la acción pública es una asignatura pendiente. El análisis de la sustentabilidad requiere entonces, tornar la mirada hacia el espacio local. A fin de cuentas, su articulación social, es mejor percibida en entornos donde la acción de gobierno e individuos es más activa. Este trabajo persigue ese cometido: Acercarse al análisis de la acción pública desde lo local y el desarrollo sustentable, buscando ubicar el contexto actual de la gobernanza en sus ciudades. Algo debe quedar claro, las gobernanza urbana en México están en vías de construcción y cada vez más tiende a la necesidad de diseñar entornos equilibrados.

---

<sup>4</sup> Para fines de esta investigación se entenderá al municipio urbano como una unidad básica y natural del Estado, delimitada en un ámbito espacial, social, económico, cultural y político; escenario donde los individuos participan en la producción y reproducción de su cultura regional, de modo plural y heterogéneo. De ahí que su gobierno goza de autonomía eligiendo a sus propias autoridades. Asimismo, es el Ayuntamiento el órgano político y administrativo responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna, además de un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía entre sus habitantes (Quintana, 2002).

## CAPITULO 2

### EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO Y LOS FACTORES DE LA ACCIÓN PÚBLICA

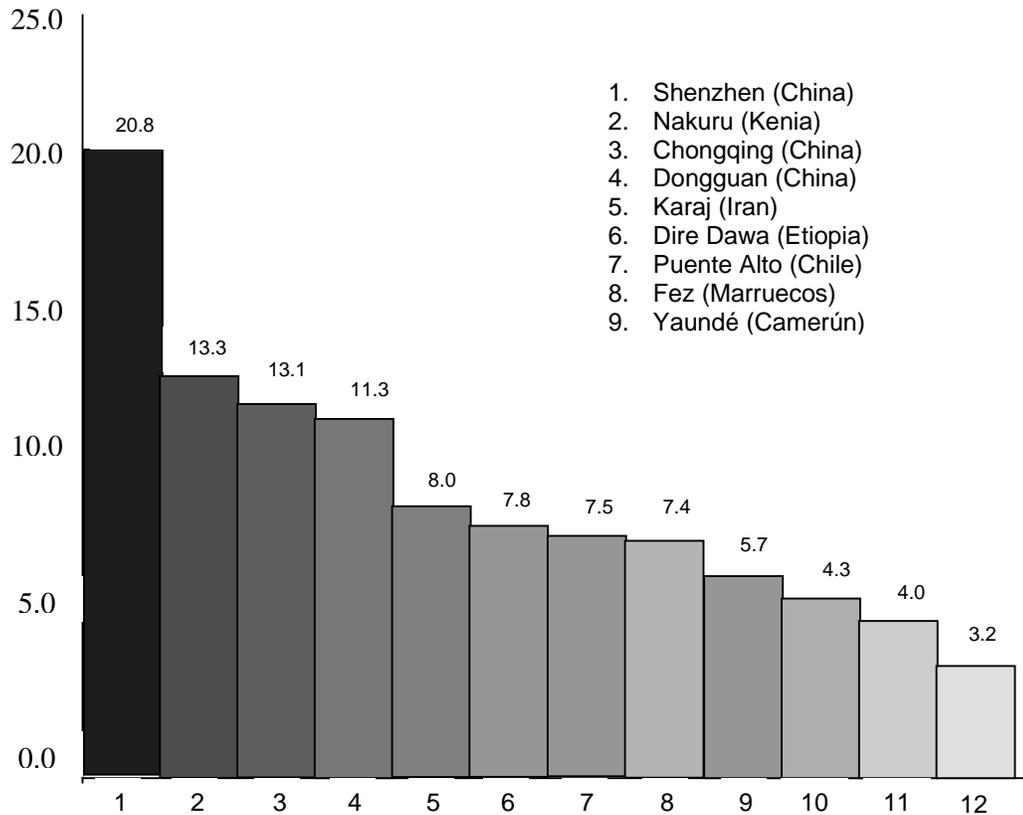
El capítulo en cuestión hace una breve descripción del crecimiento promedio de las ciudades a nivel mundial, a fin de situar el proceso de urbanización en México y los factores de acción pública en los cuales sus ciudades se fueron desarrollando.

#### **2.1 Corredores urbanos o ciudades región: un contexto internacional**

Actualmente algunas ciudades, al expandirse más allá de sus límites originales, se están fusionando en grandes conurbaciones conocidas como mega-regiones corredores urbanos o ciudades región. La Organización de Naciones Unidas define a estas regiones como aquellas que albergan desde 20 millones de personas y su producción económica es enorme en comparación de otras ciudades, debido a la gran cantidad de mano de obra calificada disponible.

Aquí se encuentra el corredor industrial que se está desarrollando en la India y Mumbai y Delhi; el corredor de servicios y manufactura en Kuala Lumpur, Malasia; el corredor urbano de 1,500 kilómetros entre Beijing en China y Tokio en Japón, a través de Pyongyang en Corea del Norte y Seúl Corea del Sur, así como el gran corredor urbano africano de Ibadán Lagos-Acra, que en laza Nigeria, Benín, Togo y Ghana, ciudades de crecimiento que están al nivel de Tijuana, Ciudad Juárez y Guadalajara, como se aprecia en la gráfica 1.

**GRAFICA 1. TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA POBLACION EN CIUDADES DE RÁPIDO CRECIMIENTO, 1990-2006, (CIUDADES SELECCIONADAS, POR CIENTO)**



Fuente: *aregional.com*, con información de HABITAD- ONU

La ventaja de estos corredores urbanos es que están alentando los negocios, las inversiones y el desarrollo de la infraestructura terrestre y marítima; a su vez que mejoran la interconectividad y crean nuevas formas de independencia entre las ciudades lo que conduce a un crecimiento de desarrollo económico regional.

Sin embargo, en algunos casos, los corredores urbanos pueden traer como resultado que la capital de un país se convierta en la única ciudad de importancia, lo que se conoce como primacía urbana generando un desarrollo regional desequilibrado, ya que las ciudades capitales fortalecen sus lazos con centros económicos existentes, en vez de permitir un desarrollo espacial más difuso.

Por su parte, las ciudades-región están surgiendo en distintas partes del mundo y son zonas cuya distinción territorial y funcional está definida por sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ecológicos. Se prevé que entren pronto

en esta categoría, Bangkok, Tailandia, ya que para el 2020 se expandirá a 200 kilómetros cuadrados con 17 millones de habitantes; la zona metropolitana de Sao Paulo, Brasil, que cuenta con una extensión de 8 mil kilómetros cuadrados y una población de 16.4 millones y la Ciudad del Cabo, Sudáfrica, que tendría una extensión territorial de 100 kilómetros cuadrados (Habitat 2009).

Al observar la manera en que otros países han enfrentado el reto de la planeación<sup>5</sup> metropolitana, encontramos que hubo gobiernos que muy temprano detectaron el fenómeno de la metropolización y, de acuerdo con su propia tradición de formas constitucionales de gobierno, se dieron a la tarea de realizar reformas orientadas a impulsar organismos con capacidades institucionales, autónomas y decisorias.

Así desde de la década de los sesentas del siglo pasado, El Reino Unido tuvo un gobierno metropolitano con características unitarias para el gran Londres. Éste se mantuvo hasta que Margaret Thatcher lo desarticuló por considerarlo un actor político muy poderoso en manos de la oposición que hacía contrapeso al Estado nacional.

Por su parte, en 1982 Francia realizó reformas constitucionales para congregar los 95 Departamentos dependientes del Estado nacional, agrupándolos geográficamente en 222 regiones territoriales. De esto resultó que París se fusionó con otros siete Departamentos, conformando la Región *Île de France*, que ahora se rige a través del Consejo Regional que es apoyado por la Unión Europea con un presupuesto creciente, el que para el 2006 ya era de las dos terceras partes del que manejaba el Departamento de París. Esto sí da posibilidades para que el Consejo se convierta en un actor con capacidades para ofrecer coherencia a la planeación metropolitana.

---

<sup>5</sup> Según Ortega, la planeación como concepto puro, es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos. En la planeación, se encuentran seis rasgos característicos: a) acento en la racionalidad en la selección de opciones; b) selección de objetivos coherentes a las prioridades del desarrollo económico y social; c) hincapié en la acción de metas, objetivos y políticas; d) fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivo y e) consideración de viabilidad política del plan. Además como proceso, existen distintos tipos de planeación: a) administrativa, b) económica, c) regional, d) rural, e) social, f) sectorial y g) urbana (1998).

## 2.2 Ciudades mexicanas, crecen con desorden

Las zonas metropolitanas de Monterrey, Chihuahua, Guadalajara, Mexicali, Cancún y el Valle de México se encuentran entre las más grandes del país y actualmente se presentan como “motores de la economía nacional.” Estos espacios urbanos se caracterizan por concentrar la mayor población, las instituciones públicas y educativas más importantes, y las empresas con mayor dinamismo, principalmente manufactureras y de servicios, además de ser importantes destinos de inversión extranjera directa y turismo.

Para 2005, la cantidad total de zonas metropolitanas fue de 56, cifra que representa un crecimiento de 21.4 por ciento con respecto de 1960. De igual manera, la cantidad de delegaciones y municipios metropolitanos presenta un incremento considerable, llegando a 345. Este crecimiento urbano se manifiesta en 29 de las 32 entidades federativas como se observa en el cuadro 2.

CUDRO 2. PROCESO DE URBANIZACIÓN DE MÉXICO 1960-2005

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	55
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345
Entidades federativas	14	20	26	29	29
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56
Porcentaje de la población urbana	66.3	71.1	67.5	77.3	78.6

Fuente: *aregional.com*. Con información del CONAPO

A pesar de este acelerado ritmo de crecimiento, diversas reformas económicas, políticas y constitucionales pasaron por alto las tendencias en torno a la urbanización. López Portillo lanzó en 1979 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y creó la Comisión para la Zona Conurbada del Centro del País (CZCCP), en la que participaron gobernadores, directores de empresas paraestatales y otros organismos de nivel federal y estatal de seis entidades aledañas al Distrito Federal. Con esta Comisión se buscó impulsar acuerdos para planear el desarrollo urbano de las ciudades que demandaban ya una estrategia para

atender problemas de agua, drenaje, contaminación ambiental, desechos sólidos, vivienda, transporte público y seguridad (SEDESOL, 2004).

Para 1989, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid reconoció el fracaso de esa CZCCP, ya que, aun en el contexto del presidencialismo más ortodoxo, los políticos y funcionarios no llegaban a acuerdos, por lo que se decidió disolverla y crear en su lugar comisiones sectoriales, cuyos alcances geográficos se limitaron a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (Partida, 2009).

Más adelante en 1995 el presidente Ernesto Zedillo creó la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, la que tuvo alcances federales. Con ella se pretendió atender la problemática de todas las zonas metropolitanas del país, pero se quedó en niveles de planeación indicativa, sin capacidad de intervención directa sobre los problemas generados por la metropolización.

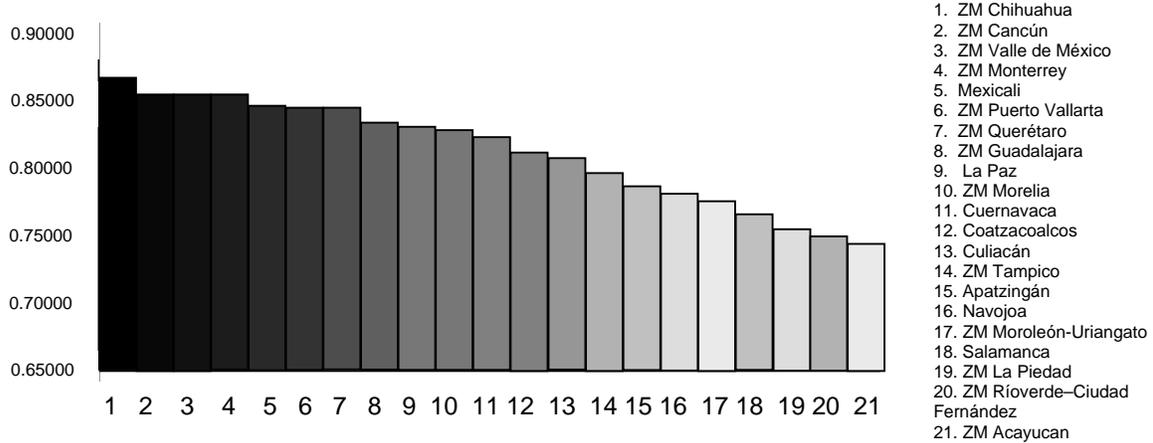
Podemos decir que durante las segundas dos décadas, las comisiones metropolitanas, han venido funcionando con algunas reformas y cambios de nombre, pero sin mayor impacto, debido principalmente, a los problemas provenientes de la arena política, en un contexto de alternancia y lucha por el poder.

Debido a que dichas comisiones no han sido acompañadas de un marco normativo adecuado que permita el diseño y la aplicación de eficaces instrumentos de planeación, lo que impide el aprovechamiento de las ventajas que inicialmente se generan en las zonas metropolitanas a través de la concentración y especialización de la actividad económica y los recursos humanos.

En ese sentido, Chihuahua, Cancún, Valle de México, Monterrey, Puerto Vallarta, Querétaro y Mexicali, cuentan con mayores niveles de desarrollo humano, debido a que tienen con mejores condiciones de salud, de acceso a la educación y niveles de vida a través del índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que Apatzingán, Navojoa, Salamanca y Moroleón-Uriagato, La Piedad y Rioverde-

Ciudad Fernández, son relativamente inadecuadas, como se muestra en la gráfica 3.

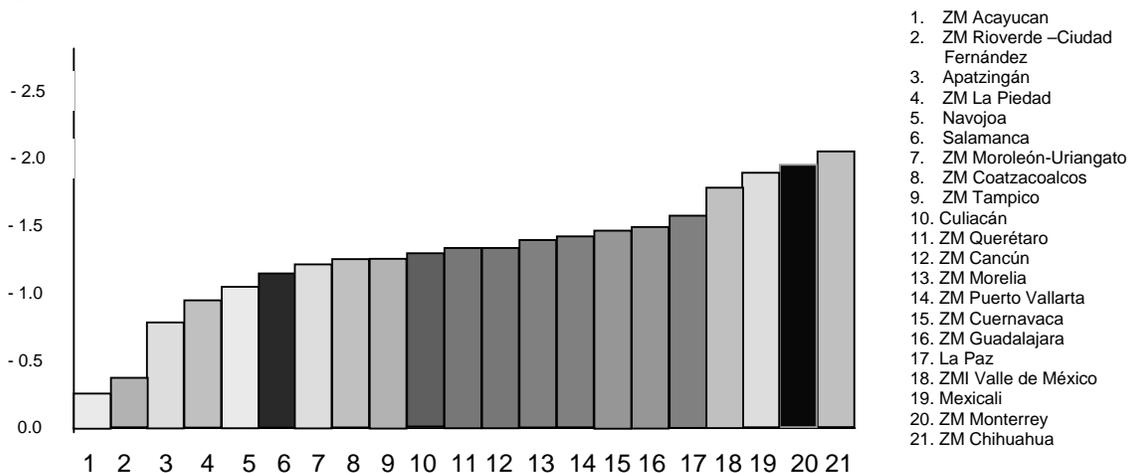
**GRÁFICA 3. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO, 2000 (CIUDADES SELECCIONADAS)**



Fuente: Adaptado de Partida, 2009. Con información del CONAPO.

Asimismo, el Índice de Marginación permite conocer los niveles de pobreza en ciudades y zonas metropolitanas. Aquí: Chihuahua, Valle de México, Monterrey, Guadalajara, Cuernavaca, Mexicali y La Paz, destacan con mejores indicadores, mientras que Acayucan, La Piedad, Apatzingán, Navojoa, Salamanca, Moreleón-Uriagato y Rioverde-Ciudad Fernández son las zonas urbanas donde la marginación es más evidente, como se aprecia en la gráfica 4 (Partida 2009).

**GRÁFICA 4. ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO, 2005 (CIUDADES SELECCIONADAS)**



Fuente: Adaptado de Partida, 2009. Con información del CONAPO.

A pesar de las ventajas en algunas de estas ciudades y zonas metropolitanas, resulta evidente una enorme disparidad al interior que da origen a cinturones de pobreza y marginación, por lo que es pertinente explicar la falta de cohesión social y deterioro de la convivencia entre ciudadanos bajo el enfoque de la acción pública urbana. Para analizarlo, será necesario tomar en cuenta seis factores en los cuales los cambios se fueron desarrollados, que en el siguiente apartado se desglosan.

### **2.3 Factores de la gobernanza democrática**

Primero factor. Este tiene que ver con las dinámicas de transformación de las organizaciones tanto de gobierno, como sociales que pueden percibirse una vez que las políticas fueron puestas en marchas: El desarrollo de nuevos actores en la ciudad, mecanismos de participación ciudadana pro-desarrollo o de cooperación entre empresas y gobierno, y las nuevas ideas o valores de comunidad.

La lectura más adecuada de estas transformaciones tiene su base en los arreglos y acomodados institucionales<sup>6</sup> entre redes de actores y grupos en torno al sujeto del desarrollo sustentable. Estos cambios también deben ser entendidos concurrentes a la aplicación de los instrumentos de política pública<sup>7</sup> esto es, a

---

<sup>6</sup> Entendemos los arreglos institucionales como la dimensión formal y convencional de leyes, sistemas de creencias y valores, a partir de las cuales los seres humanos definen sus escenarios de actuación social, sus papeles y quehaceres en la "construcción individual y colectiva de la realidad." Hay fortalecimiento institucional cuando las instancias gubernamentales (entidades públicas) se convierten en actores conscientes de su corresponsabilidad en el desarrollo de la sociedad y de ese modo orientan su quehacer con mayor eficiencia, eficacia y legitimidad hacia la satisfacción de necesidades y solución de problemáticas comunes" (Douglass, 1995).

<sup>7</sup> Las políticas públicas tienen un enfoque multidisciplinario, su origen proviene de los Estados Unidos de Norteamérica, en la década de los 40, sus fundadores fueron Harold Laswell y Charles Lindblom. Estas tienen una doble dimensión: por una parte se interesan "en el proceso" de la política y por otra en "las necesidades de inteligencia" de este proceso. La tarea de la primera pretende desarrollar la ciencia del diseño y ejecución de las políticas, a partir del uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales y la sociología. La segunda dimensión, pretende mejorar el contenido de la información e interpretación; por tanto se enriquece de las "ciencias duras," tales como: la micro y macro economía, la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas, la modelación matemática y la estadística aplicada. Concretamente este tipo de conocimiento busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos; cómo y por qué el gobierno incluye cierto problemas en su agenda; cómo y por qué los percibe y define de cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles; cómo y por qué tiende a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de acción pública; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implantación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y

partir de la presencia de normas que incitan, ayudan o castigan a los actores (especialmente a las empresas) a ajustar sus comportamientos ambientales que no son otra cosa que disminuir sus emisiones de contaminantes, o en el caso de la población, de respetar conductas cívicas urbano ambientales mínimas.

Segundo factor. Para entender las características de la acción pública en México es a través de los nuevos contextos que se desprenden de los procesos de información pública y de gobernanza regulatoria. En ambos casos la presencia de una gobernanza urbana comienza a ser una realidad en las ciudades mexicanas, lo cual ha facilitado una buena parte del proceso de la acción pública urbana. Sin embargo, estos procesos tienen interpretaciones diferentes: en últimas fechas se distingue una tendencia a delinear la agenda del desarrollo sustentable a un nivel discursivo y de la experiencia de gestión desde una escala internacional mostrada, en la aplicación de la Agenda 21 local y al igual que en los procesos de certificación internacional en el tratamiento de desechos sólidos y el uso del agua.

Tercer factor. La evidencia también muestra que el desarrollo sustentable ha sido un motor de transformaciones de la gestión del territorio en ciudades mexicanas, a través de la creación de instituciones públicas y académicas encargadas del tema urbano ambiental. Estas instituciones han movilizado capital humano y conocimiento experto, con el objetivo de conocer las características del territorio, ubicando aquellas áreas susceptibles a la urbanización, al aprovechamiento de desarrollo económico-industrial, o aquellas en las que es necesario restringir el desarrollo urbano. Su existencia habla de una importante voluntad de potenciar el tema urbano ambiental, creando para ello áreas de gestión y planeación enfocadas exclusivamente a esta tarea, con personal altamente calificado y mayoritariamente técnico.

Cuarto Factor. Simultáneamente a la programación y gestión interactúan actores y grupos urbanos, en donde la presencia de redes sociales<sup>8</sup> incide en la

---

evaluación de las políticas, y cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado (Aguilar, 2000; 52).

<sup>8</sup> Cerrillo define las redes sociales como: un conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común (2005: 25). Asimismo Messner expone los diferentes usos que se ha dado al término de redes, considerando

construcción del referente y modelo de Ciudades. Ello no quiere decir que la interacción entre actores e instituciones ambientales este ausente de conflicto, por el contrario, las confrontaciones han sido importantes, para que la planeación se vuelva poco a poco un sujeto de participación social activa. De este modo, si bien el peso que estas dinámicas tienen al interior de la ciudades depende mucho del perfil y hechura de sus políticas locales y en muchos casos de los estilos personales de gobierno, es evidente que en ambos casos su presencia se ha realizado de forma incremental, afectando definitivamente el proceso de gobernanza urbano ambiental en los municipios.

Quinto factor. Por otra parte, el terreno de aplicación de las políticas públicas ha evolucionado de las formas normativas inicialmente ubicadas en el control y cumplimiento en la cantidad de emisión de contaminantes, hacia aquellas que tienen relación con la regulación de carácter económico como son: imposiciones fiscales especiales a las empresas contaminantes; exenciones fiscales; pago de externalidades negativas y sanciones económicas y penales por exceso de contaminación. Este tipo de herramientas de política pública persuasivas e incitativas han comenzado a ser aplicadas con gran amplitud en ciudades, gracias a las reformas y reconfiguraciones de los marcos legales y normativos que las entidades han creado poco a poco. Pese a ello, la aplicación de estas normas es aún restringida y esta sujeta a las ambigüedades legales que los ámbitos estatal y federal mantienen.

Debido a que los gobiernos municipales difícilmente podrían establecer un impuesto especial a una industria que contamina en extremo. Ello debe pasar primero por una aprobación del Congreso Estatal y después revisar que la formulación de tal impuesto no contravenga las leyes federales, lo cual resulta en un intrincado mecanismo de ajustes y regulaciones que en la mayoría de las ocasiones terminan por contraponerse. Lo cierto es que las facultades en materia ambiental de los gobiernos municipales siguen siendo escasas, por lo que constantemente tienen que recurrir a las delegaciones de la secretaria de

---

que ésta se refiere a procesos autoorganizativos e interorganizativos complementadas por mercados y estructuras de gobierno (1999; 81).

ecología del Estado o de la Federación para poder coordinar sus acciones en materia de política ambiental.

Sexto factor. Estas disparidades constantemente reflejadas en la prioridad de políticas económicas, industriales y financieras, alejan al medio ambiente como eje de planeación de las ciudades. En este sentido, la idea sostenida por Lascoumes (1994) sigue vigente: la formulación de políticas esta sujeta a las tensiones propias entre actores que promueven acciones ambientales de efecto unilateral (o de sola protección del medio ambiente), y aquellos que promueven una idea de desarrollo sustentable (o que combina protección económica, social y ambiental).

Estas tensiones parecen tener una explicación, la falta de participación social urbana es menos efectiva entre los mexicanos porque históricamente ha estado sujeta a los consensos construidos desde las elites de los gobiernos, cuyas imágenes, valores y símbolos del modelo de ciudades son las que actualmente se mantienen en práctica. A su vez, estos valores e imágenes son posteriormente adoptados en la agenda de desarrollo urbano ambiental, sin encontrar muchos inconvenientes por parte de la sociedad. Ello no quiere decir, que la participación social sea inexistente, en todo caso, es una participación sujeta a mecanismos de control preestablecidos por las elites.

En este sentido, los grupos ecológicos, han impulsado referentes de un modelo de Ciudades que si bien no se contrapone a la postura oficial, sí coloca un acento en la fragilidad de ciertos mecanismos y formas de gestión que son inoperantes, y que a la larga debilitan el futuro de la planeación urbana. El resultado es un consenso dirigido verticalmente y apoyado por los grupos empresariales, cuyos intereses la mayor parte del tiempo convergen con los actores políticos. No obstante, es a través de este consenso limitado que se ha podido interactuar tanto en el terreno de lo urbano como en el terreno del desarrollo sustentable.

## CAPITULO 3

### DESARROLLO MUNICIPAL SUSTENTABLE: DOS ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA Y ACCIÓN PÚBLICA

A fin de avanzar en la construcción del desarrollo sustentable, se analizan dos estrategias que ayuden a impulsar un crecimiento ordenado y equilibrado en los municipios urbanos mexicanos.

#### 3.1. Marco referencial de las estrategias

Como ya se señaló en el punto 1.3, el desarrollo sustentable, tienden a acercarse a la acción pública. Un ejemplo de este proceso es en la noción de gobernanza. La gobernanza se entiende aquí como el desempeño de un Ayuntamiento que combina diferentes acciones a fin de cumplir de forma satisfactoria sus actividades. Estas acciones de gobierno se encaminan a generar mayor transparencia y rendición de cuentas, a contar con una mayor participación ciudadana, a generar procesos de planeación estratégica en sus espacios locales y a fortalecer la calidad de vida de los habitantes, en especial de aquellos en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

Lo interesante de la gobernanza, es que entrelaza la organización de gobierno y sociedad, a fin de generar nuevos mecanismos de cooperación. Asimismo orienta procesos de articulación entre actores, a mayor coordinación de la acción colectiva, mejores resultados se obtendrán en los procesos de programación y planeación de la organización en su conjunto.

Surgen ahora preguntas interesantes. ¿Hasta qué punto es necesaria la coordinación entre actores y organizaciones en los municipios? ¿Qué tipo de esquemas y acciones pueden implementarse en los espacios locales a fin de llevar a buen término esta coordinación y regulación de intereses? ¿Qué nuevos patrones o arquitecturas se pueden desarrollar en este terreno?

En los municipios mexicanos es difícil dar una respuesta concreta a estas interrogantes. La heterogeneidad de los mismos hace necesario acercarse con

precaución a la propuesta de generar nuevos patrones de la organización local en su conjunto.

### **3.2 Primera estrategia: el mecanismo de la intermunicipalidad como motor del desarrollo sustentable**

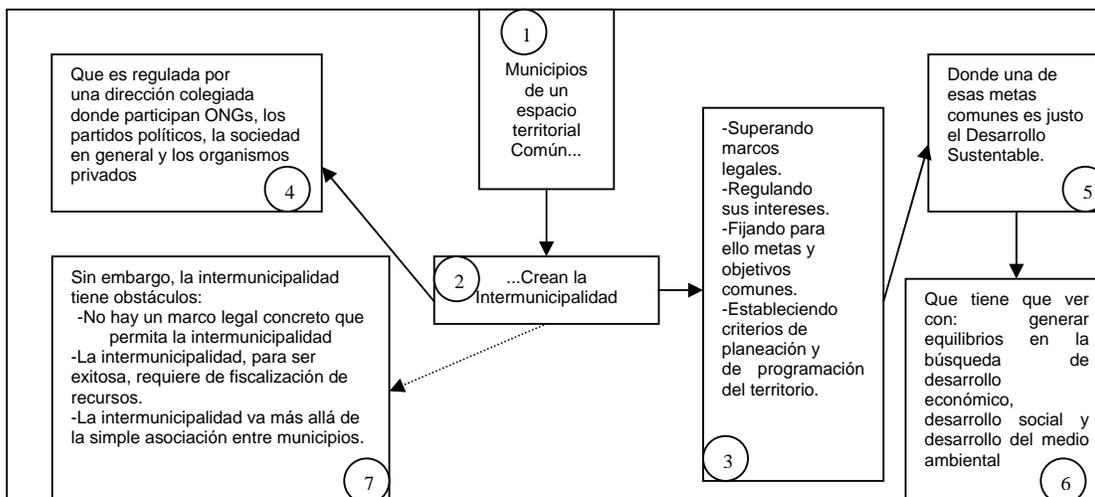
La intermunicipalidad no es otra cosa que la capacidad de los gobiernos locales a establecer mecanismos de cooperación, coordinación y regulación de la acción pública de forma más o menos permanente. El espacio de intermunicipalidad construye una “arquitectura” institucional local basada en estructuras de cooperación horizontal de otros gobiernos, creando para ello marcos normativos que pueden ser formales e informales. La lógica de la intermunicipalidad recae en particular en la generación de planes y programas conjuntos, que puedan ser articulados en el corto, el mediano y el largo plazo.<sup>9</sup>

De este modo, se busca aglutinar en un gran aparato administrativo, la búsqueda de soluciones a problemas que afectan a un territorio común. La coordinación que de ello se desprende suele ser autónoma y la responsabilidad compartida. La intermunicipalidad tiene diferentes ventajas sobre la simple coordinación de municipios pues propicia una interacción constante entre los actores de espacios concretos. La figura 2 muestra su dinámica.

---

<sup>9</sup> Un ejemplo destacable es el de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del estado de Guerrero, conformada en junio de 2006. Venciendo obstáculos de tipo político, los municipios de Copalillo, Atenango del Río, Huitzuc de los Figueroa, Tepecuacuilco de Trujano, Iguala de la Independencia, Cocula, Buenavista de Cuéllar y Cuetzala del Progreso han desarrollado un trabajo consistente en los años. Fruto de esta labor, se han realizado de manera conjunta diversos estudios sobre contaminación de aguas superficiales, sistemas de limpia y recolección de basura, impacto ambiental, seguridad pública y rellenos sanitarios, los cuales han servido como apoyo para la elaboración de proyectos. Uno de los factores más destacables de este caso es que los ayuntamientos de estos municipios tienen filiaciones partidistas diferentes y a pesar de ello, han sido capaces de trabajar de manera conjunta para brindar una mejor gestión a sus comunidades. Otra experiencia importante es la de la intermunicipalidad de la Región del IV Distrito en el estado de Tamaulipas, en la cual se integraron a los municipios de Jaumave, Palmillas, Miquihuana, Bustamante y Tula para la promoción del turismo de aventura y ecoturismo que permita incrementar los ingresos de sus habitantes. Esta asociación de municipios y la de Guerrero han contado con el apoyo financiero del Programa de Coinversión Social del INDESOL (Carrera, 2005: 9).

**Figura 2. Dinámica de intermunicipalidad**



Fuente: Adaptado de Carrera.

En México, la figura de intermunicipalidad no existe como tal y se substituye con una formula de cooperación entre municipios, limitada en su alcance. Los municipios sólo establecen cooperación y coordinación en ciertas actividades de los servicios públicos y en materia de seguridad pública. Bajo esta dinámica, Ayuntamientos que se encuentran en una posición vulnerable en cuanto a la cobertura de servicios públicos, solicita el auxilio de comunidades vecinas para ello. Este es el caso, a titulo de ejemplo, de la colecta de basura, o de la cooperación en materia de vigilancia (Cabrerero y García, 1995).

La reforma al Artículo 27 Constitucional en 1988, que incentivó a los ejidatarios a vender sus parcelas a los desarrolladores urbanos y la expansión del crédito hipotecario, no han sido acompañada de una planeación territorial que considere la adecuada provisión de servicios públicos y de infraestructura, lo que somete a los gobiernos locales a diferentes tipos de tensiones en donde destaca la escasa autonomía fiscal.

Los gobiernos locales deben sobrellevar marcos normativos de orden federal y aquellos de orden estatal, que muchas ocasiones inhiben la interacción, necesariamente fluida por parte de los ayuntamientos. A ello deben sumarse los contextos políticos adversos a los que muchas ocasiones se enfrentan los gobiernos locales: la escasez de recursos tanto humanos como de

infraestructura, la falta de planeación que incluya planeación de corto, mediano y largo plazo. Finalmente, debe destacarse una dinámica fiscal que depende en gran medida de recursos federales, que hablan de severas restricciones para los espacios locales.

Por otro lado, y contrario a lo anterior, se tiene ya importantes avances en la creación de una “arquitectura” local que se adapte paulatinamente al complejo contexto en el cual se desenvuelve. Las modificaciones normativas, la alternancia política y el proceso de transición democrática en México, han fortalecido ciertas partes de sombra en la generación de acción pública local. Es ahí donde se integra el mecanismo de la intermunicipalidad, que permite avanzar en la solución de problemas comunes en territorios similares.

La intermunicipalidad rompe pues, con las medidas institucionales conocidas actualmente. Permite generar nueva reglas sustentada en la cooperación y la regulación de intereses por parte de los actores (en este caso, por actor entendemos a los organismos de gobierno y sociales que se ubican en un espacio territorial concreto) en donde se fijan metas y objetivos comunes, se canalizan recursos para ello y se fomenta una participación justa a medida que se avanza en el cumplimiento de los objetivos. La intermunicipalidad, por otro lado, construye espacios de fiscalización que se apoyan en la recaudación de impuestos con base en la planeación de acciones encaminadas a generar infraestructura que afecte zonas y poblaciones de forma positiva. Tal fiscalización permite fijar impuestos especiales y contratar deuda libremente. (Cabreró, 2001)

La intermunicipalidad no pretende crear un segundo órgano de control político dentro de un espacio de comunidades, por el contrario, pretende organizar y ordenar la acción pública. Uno de los retos a los que se tendrá que enfrentar en nuestro país son las “ataduras” existentes en los planos normativos. Porque existe una imposibilidad de libre asociación entre dos o más municipios sin consultar a las legislaturas estatales. Estas restricciones detienen buena parte de las acciones coordinadas entre municipios.

Pero, ¿cual sería el mejor mecanismo de cooperación en los municipios mexicanos? 1) la transformación del marco normativo, que avanza lentamente hacia otorgar una autonomía al espacio local; 2) la dinámica de la reforma del Estado mexicano, que ha desembocado concretamente en las políticas descentralizadoras, donde las experiencias han sido de claroscuros para los Estados y sus municipios; 3) la dinámica de la alternancia política, en donde los partidos que alternan implantan nuevos estilos de gobierno a fin de “tomar” distancia con sus predecesores y en donde los resultados son también de claroscuros; 4) una constante lucha por parte de los gobiernos locales y de algunas organizaciones civiles que intentan darle una mayor presencia a la participación social, tradicionalmente pasiva; 5) la incorporación de nuevos temas en las agendas de gobierno local, como lo es el caso del medio ambiente, el desarrollo sustentable, la globalización y la tecnología de comunicaciones, como parte de las nuevas estrategias para avanzar en el proceso de toma de decisiones. Cada uno de estos puntos explica sólo algunos de los mecanismos de la acción pública que son articulados por los gobiernos locales (Cabrero, 2003).

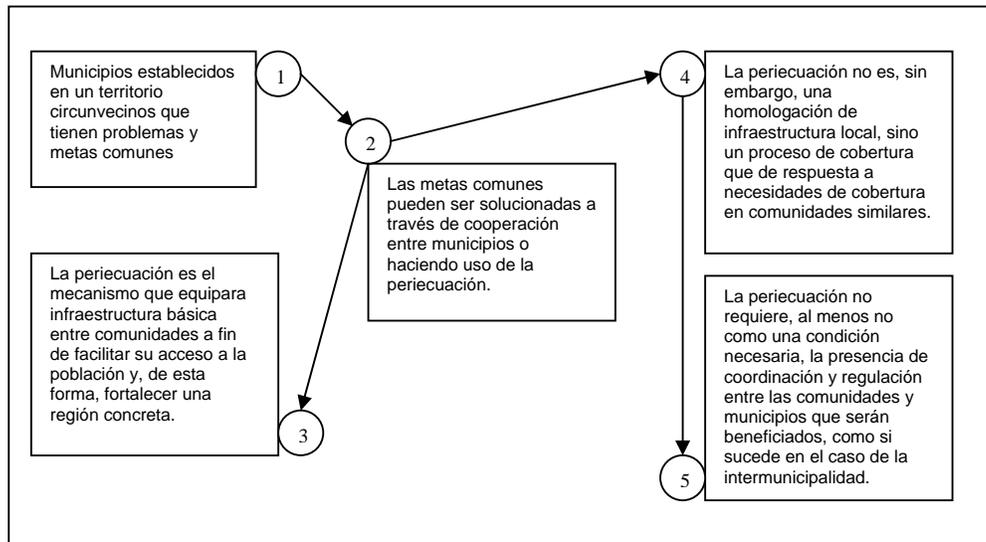
### **3.3 Segunda estrategia: la periecuación una propuesta al desarrollo sustentable**

Si por un lado la intermunicipalidad permite a un conjunto de municipios activar una coordinación de sus acciones públicas, en el caso de la periecuación se intenta suministrar, de forma similar, de equipamiento básico a un conjunto de municipios. En la idea de la periecuación, la intencionalidad de la acción no es tanto fomentar la asociación de municipios, sino crear un estándar de infraestructura común a todas las comunidades. Para integrar la periecuación es necesario contar con planes y programas que determinen las principales necesidades en términos de infraestructura.

La lógica es crear una armonía en el crecimiento de las comunidades. La periecuación permite a las comunidades sumar y adoptar etapas de crecimiento similares al de otros centros de población. Al cubrir sus necesidades básicas en la cobertura de servicios públicos, las comunidades pueden decidir que tipo de orientación pueden dar a su desarrollo. La centralidad en esta idea es la

capacidad de las comunidades a generar equilibrios en su planeación, pero al mismo tiempo generar contrapesos a grandes centros de población que necesariamente atraen habitantes, inversión, infraestructura y cuentan como espacios de amplio intercambio en el terreno de lo social, lo político, lo económico y lo cultural. (Alcalde; 37, 2010). Ver figura 3.

Figura 3. Mecanismo de la periecuación



Fuente: Elaboración propia

La periecuación en México puede ser una alternativa al crecimiento urbanos sustentable. Se prevé que para el 2010 por lo menos se cuente con 24 de estas comunidades ya construidas, pues el objetivo principal es disminuir el rezago habitacional de 9.4 millones de viviendas y al mismo tiempo absorber la demanda anual de 750,000 casas nuevas.<sup>10</sup>

Esto significará una inversión de 260,000 millones de pesos así como echar andar la maquinaria de 37 ramas industriales para erigir 1.6 millones de viviendas, millones de metros cuadrados de áreas comerciales, universidades, hospitales, centros de trabajo, parques, terminales de transporte público y hasta

<sup>10</sup> La primera ciudad de periecuación en México, está ubicada en el municipio de Tecate en Baja California: *Valle de las Palmas*, esta comunidad tiene una extensión total de 13,000 hectáreas, 1 millón de habitantes, 264,000 viviendas en la totalidad del proyecto y 200 hectáreas de uso industrial, comercial y de servicios. El municipio Villagrán Guanajuato tiene la segunda ciudad llamada el Rehilete, el desarrollo cuenta con una superficie de 158 hectáreas y albergará a 10,000 familias (SEDESOL, 2010).

cementerios, entre otros equipamientos urbanos y de infraestructura (SEDESOL, 2010).

Todas las Ciudades Bicentenarios del estado de México (Zumpango, Atlacomulco, Huehuetoca, Tecamac, Jilotepec, y Almoloya de Juárez) aspiran a ser de periecuación y a obtener una certificación de Desarrollo Urbano Integralmente Sustentable (DUIS) y algunas de ellas revisan proyectos de trenes suburbanos que los comuniquen con el DF, así como líneas que permitan el recorrido entre las áreas habitacionales a las industriales, comerciales o educativas de México.

Las estrategias de la periecuación son:

1) Integrar al gobierno federal en una política pública para promover comunidades de periecuación; 2) Promover la inclusión en esquemas de equidad de los diversos actores (gobiernos federales, estatal y municipal), desarrolladores inmobiliarios, propietarios de la tierra, inversionistas, intermediarios financieros y beneficiarios de vivienda) en la concreción de ciudades de periecuación. 3) Trabajar y profundizar en los instrumentos y mecanismos de innovación y desarrollo de nuevos productos e instrumentos habitacionales y de planeación (Alcalde; 37, 2010).

Dentro de la periecuación, según el Programa Habitat de la ONU (2009) están contemplados los siguientes aspectos relevantes:

- 1) Concepto de Ciudad Integral con un enfoque *Car-Free* (sin necesidad de utilizar automóvil) con andadores y transporte interno en lugar de vialidades secundarias.
- 2) Desarrollo de diferentes clases de vivienda como: económica, bajos ingresos, tradicional, media y residencial, todas estas concebidas en sus desarrollos horizontales y verticales.
- 3) Cinturón verde alrededor de todo el conjunto y circuito azul de canales y lagos para acumulación de agua pluvial.

- 4) Alta calidad de vida promoviendo áreas deportivas, de recreación, educativas, culturales, comercial, de salud, de servicios y fuentes de trabajo planeados conjuntamente con el municipio.
- 5) Desarrollo con vocación ecológica y sustentable con programas de manejo de agua, energía, residuos, transporte, áreas verdes, servicios e integración comunitaria.
- 6) Integración regional con vialidades eficientes y contando con un transporte interno de vanguardia ligado al transporte masivo. (Estación de Tren Suburbano)
- 7) Prioridad a la conservación de la imagen urbana intercambiando espacios de estacionamiento y vialidades por áreas verdes, de recreación y estacionamientos comunes. Múltiples centros de integración comunitaria a corto alcance de cada residente (a 300 metros máximo) para el abasto, servicios, recreación, convivencia, estacionamiento y parada de transporte.
- 8) Programa integral de manejo de residuos incluyendo utilización de composta para las áreas verdes.
- 9) Seguridad con administración constituida a futuro buscando desarrollar un conjunto habitacional bajo un concepto de condominio perdurable.
- 10) Utilización de sólo 28% del agua requerida usualmente aplicando el Método BIOe de rehusó y captación pluvial para sustituir el consumo de agua de pozo e infiltrar el doble del agua succionada del subsuelo.
- 11) Integración comunitaria con cursos y talleres culturales, de educación ambiental, oficios y capacitación de operación interna (Alcalde; 37, 2010).

## CONCLUSIONES

Nuestra sociedad vive un momento de gran complejidad, caracterizado por una profunda crisis internacional que más allá de afectar la economía, daña valores básicos de nuestra convivencia y modo de vida. Esta situación debe servir para estimular procesos de reflexión en torno a la manera en que vamos a afrontar el futuro.

En la actualidad la ciudad tiene un protagonismo sin precedentes. El hábitat de la globalización son las ciudades y los sistemas que lo integran. Por primera vez en la historia, la mitad de la población del planeta habita en ciudades. Dar una respuesta coherente a los problemas y oportunidades de las ciudades del siglo XXI es un tema central, no sólo desde el punto de vista urbanístico y territorial, sino también desde los aspectos político, económico, social y cultural.

El desarrollo de nuestra sociedad genera niveles crecientes de consumo de energía, con base en un modelo todavía sustentado en las energías fósiles no renovables. No obstante lo anterior, están surgiendo como novedades una sensibilidad y una ética respecto a la relación entre el hombre y la naturaleza que alcanza cada vez mayor protagonismo. Podemos afirmar que el mayor reto de la presente centuria consiste en construir un futuro de sustentabilidad, entendida ésta como la respuesta integral tres objetivos: desarrollo económico, respeto al medio ambiente y cohesión social.

En ese contexto, el esquema actual la planeación nacional estatal y municipal cualquiera que sean las alternativas para la gobernabilidad, gobernanza y desarrollo sustentable dependerá de voluntades políticas de los gobernantes en turno. Son estas voluntades políticas las que debemos traducir ha sistemas institucionales que se perfeccionen y perduren en el tiempo.

Los ayuntamientos deben asumir plenamente las responsabilidades legales actuales y las que en el futuro se les asigne como consecuencia de los procesos de centralización y desconcentración, de manera que sean eficientes promotores de un municipio facilitador de desarrollos políticos, económicos y sociales y no

solamente como prestadores de servicios públicos municipales. En este sentido el marco legal constitucional y de leyes secundarias y reglamentos deberán definir al municipio como poder político con competencia claras en estas materias, incluso como municipio fiscal.

Al interior de los ayuntamientos, también se hace necesario revisar el modelo concentrado del poder político y administrativo en la figura del presidente municipal; precisando las funciones de gobierno y determinación de políticas públicas de desarrollo a cargo exclusivamente de la asamblea deliberante y las funciones de administración a cargo de un órgano especializado con responsabilidades ante el Cabildo, ante los órganos de fiscalización estatal y federal y ante la sociedad, de manera que las responsabilidades se distribuyan y no pesen solamente en la figura del presidente municipal del síndico y del tesorero como ocurre en el actualmente.

Escapa a los límites de esta tesina un examen más detallado de estas debilidades, pero no debemos minimizar su influencia como un freno de las reformas estructurales e institucionales necesarias para la aceleración del proceso de desarrollo ambiental, económico y social, no sólo de los municipios, sino también en el ámbito estatal y nacional.

## FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar, Villanueva Luis F. (comp). (2000) *El estudio de las políticas públicas*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alcalde, Ignacio (2010) Ecociudades 3 ejemplos a seguir; en *Revista Alcaldes*; México, N° 6 marzo/abril.
- Anderson, Perry; Sader, Emir y Gentili, Pablo (1999), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Amadeu Solá: "La traducción de *governance*", en *Punto y Coma*, N° 65, septiembre-octubre de 2000. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.
- Ayala Espino, José. (2001) *Diccionario de economía pública una guía para entender el Estado*, UNAM-FE, México.
- Banco Mundial (2004-2005). *Building Institutions for Markets: Informe del Banco Mundial*. Washington D.C.
- Bassols, Mario et Patrice Mele (coord) (2001). *Medio ambiente, Ciudad y orden jurídico*. México, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa,
- Cabrero, Enrique y García del Castillo, R. (1995). "La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales", en Sobrino y Garrocho, (Coord.), *Sistemas Metropolitanos. Nuevos Enfoques y Prospectiva*, México, El Colegio Mexiquense/SEDESOL.
- Cabrero, E. (1996a). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de Experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (1996b). *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (1999) *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. y Nava Campos, Gabriela (coord.) (1999) *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero, E. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública*, Vol, 9, No. 2.
- Cabrero E. y Orihuela, I (2000). *Expansión financiera y gestión hacendaria en Municipios de México, (1978-1997)*, México, CIDE, DT-DAP, No. 87

- Cabrero E. (2001). *La acción pública en municipios urbanos. Una propuesta para su estudio*, México CIDE, DT-DAP, No. 104.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Coord; (2003); *Gobiernos locales trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Premio Gobierno y Gestión Local*; CIDE-Fundación Ford; México
- Cabrero, E. Orihuela, I. y Ziccardi, A. (2003). *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, México, CIDE, DT-DAP No 139.
- Cabrero E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, FCE.
- Cable, Vincent (1999), *Globalization and Global Governance*, London, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House Papers).
- Carrera, Ady (2005); *Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. El caso del Estado de México*; X Congreso Internacional del CLAD; Santiago de Chile.
- Castells, Manuel y Solares Serrano, Humberto (2002), *Crisis urbana, Estado y participación popular*, Cochabamba, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Bolivia.
- Cerrillo I Martínez, Agustí. (2005) "La Gobernanza hoy: introducción" en Cerrillo I Martínez, Agustí (coordinador). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, España.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- \_\_\_\_\_ (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas.
- Crozier, M.; Huntington, S. & Watak, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.
- García Avilés, Alfredo (1999). *Introducción a la metodología de la investigación científica*, México, Editorial Plaza y Valdés, México, 1999.
- García del Castillo, Rodolfo, (2003). "La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública: En búsqueda de una primera explicación", en Enrique Cabrero (coord) *Políticas Públicas Municipales*, México, MAP.
- Guillen López, Tonatiuh. (1996). *Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición Política*, México, El Colegio de La Frontera Norte, MAP.

- Held, David (2003), "Global Governance and Democratic Accountability", en *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, D. Held y M. Koenig-Archibugi (eds.), Malden, Polity Press.
- Keohane, R. O. (2002), "'Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society", en *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Westview Press.
- Kooiman, J., (2005). *Gobernar en gobernanza*. Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. Ed 16. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona.
- Lascoumes, Pierre. (1994). *Poder local y políticas comparadas*, México, El Colegio de México.
- Leff, Enrique (coord). (1998). *Medio Ambiente y desarrollo en México*, Vol. I y II, México, CIIH-UNAM Miguel Ángel Porrúa.
- Menéndez-Carrión, A., (2005). *Para repensar la cuestión de la Gobernabilidad desde la Ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto*. En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2ª Época N° 1. FLACSO. Quito.
- Messner, Dirk. (1999) "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias a la coordinación social" en Lechner, Norbert *et. al*, *Reforma del Estado y coordinación social*. Plaza y Valdez, México.
- Merino, Mauricio (coord). (1994). *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local Mexicano*, México, CEI-El Colegio de México.
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*, México, CIDE, DT-DAP, No. 145.
- Melo, Carlos (2002). *Áreas naturales protegidas de México en el siglo XX. Temas selectos de geografía de México*. Textos monográficos: 6, Medio ambiente, Instituto de Geografía, UNAM, México.
- North, Douglas, (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México.
- Ocampo, José Antonio (2001), "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 65, Santiago.
- Ortega Blanke, Arturo (1998). *Diccionario de planificación económica, política, social y administrativa*, Trillas, México.
- Partida, Virgilio y Carlos Anzaldo (2009); *Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana del Valle de México*; CONAPO; México.

- Prats, J. (2005). *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico*. IIG. Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Octubre, 2001. Barcelona.
- Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; y Nanetti, Raffaella (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- PNUD, 1997. *Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible. Política del PNUD*. <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govspa.htm> Consultado junio 2010.
- PNUD, 2005. *Guía metodológica para la evaluación y el análisis de la gobernabilidad local*. Documento [http://mdgguide.undp.org/files/Module\\_3.1/Latin\\_America\\_Guia\\_Metodologica\\_Gobernabilidad\\_Local\\_UNDP](http://mdgguide.undp.org/files/Module_3.1/Latin_America_Guia_Metodologica_Gobernabilidad_Local_UNDP). Documento Consultado julio 2010.
- Revesz, B. (2006). *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*. Artículo Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, Bolivia.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (2007), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago, Ediciones Sur (Colección Estudios Urbanos).
- Quintana Roldán Carlos (2002). *Derecho Municipal*, Porrúa, México.
- Sánchez González, José Juan. (2007) *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México.
- SEDESOL (2010); *Asociación de Municipios. Programa Hábitat*, Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio; México; Mimeo
- Suárez, A., (2002). *Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales*. Paper VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal [www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf) . Consultado abril 2009
- Tamayo, Rafael y Antonio de Haro. (2004). "El proceso de mejora Regulatoria en el municipio urbano mexicano: Una primera aproximación", en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 2.
- Tomassini, L., (1994). *Estado y Gobernabilidad. En: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Ugalde Saldaña, Vicente. (2001) "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcazar" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, CEDU, El Colegio de México, Vol. 15, No. 9.
- UN-Habitat (2009), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, New York, Oxford University Press.

- Urquidi, Víctor. (2005) "Dimensiones del desarrollo sustentable y el caso de México" en *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, CEDU, Vol. 14, No. 3, México, El Colegio de México.
- Vázquez García. (2003) "La gestión ambiental con perspectiva de género. El manejo integrado de ecosistemas y la participación comunitaria" en *Gestión y Política Pública*, México, Vol. XII, No. 2.
- Velásquez, E., (2004). "Del Discurso Planificador al Gobierno del Territorio. Comentario al artículo La planificación y la gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad". *Revista Opera*, Vol 4, No 4, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Ward, Peter. (2001). "El clientelismo y la tecnocracia: cambios recientes desde la gestión municipal" en Prevot-Shapira, Marie France et Riviere D'arc, Hélène. *Los Territorios desde las naciones en América Latina*, Paris, Ed. IHEAL.
- Ziccardi, Alicia. (Coord) (1995). *Municipios y Demandas Ciudadanas*, México, IIS-UNAM.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México Miguel Ángel Porrúa.