



OBSOLESCENCIA NORMATIVA PARA EL DESARROLLO URBANO EN
EL ESTADO DE MÉXICO 1981-2015.
ANÁLISIS DESDE LA AGENDA INTERNACIONAL

Tesis

Que para obtener el grado de Maestra en Estudios de la Ciudad

Presenta

LAPOU Carolina Herrera Mendoza

Tutor académico

Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro

Tutores adjuntos

Dr. Alejandro Alvarado Granados

Dra. Teresa Becerril Sánchez

Dr. Ramiro Medrano González

Dr. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez

Toluca, Estado de México, junio 2021



ÍNDICE

Introducción.....	6
I. Antecedentes.....	8
II. Planteamiento del problema.....	14
III. Justificación.....	19
IV. Preguntas de investigación.....	21
V. Hipótesis.....	21
VI. Objetivos.....	22
A) General.....	22
B) Particulares.....	22
V. Metodología.....	22
Capítulo I Raíces de la Teoría Institucionalista y los enfoques que le acompañan.....	29
1.1. Teoría Organizacional.....	30
1.1.1. Definiciones en debate.....	30
1.1.2. Dicotomía entre lo público y privado.....	32
1.1.3. Diferencias entre organizaciones públicas y privadas.....	33
1.1.4. Teorías vinculadas con la corriente organizacional.....	35
1.2. La Administración y las Políticas Públicas.....	43
1.2.1. Administración.....	43
1.2.2. Políticas públicas.....	47
1.3. Teoría Institucionalista.....	49
1.3.1. Escuela del Viejo Institucionalismo.....	52
1.3.2. Escuela del Nuevo Institucionalismo.....	54
Capítulo II Nueva Agenda Urbana en el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial	68
2.1. ONU-Hábitat en la historia.....	69
2.1.1. Hacia Habitat III.....	78

3.1.2.	Directrices Internacionales sobre Planeación Urbana y Territorial.....	82
2.2.	El legado: La Nueva Agenda Urbana	85
Capítulo III Metodología de análisis del modelo de PLU del Estado de México		90
3.1.	Dimensiones de análisis	90
3.1.1.	Dimensión legal.....	91
3.1.2.	Dimensión del Desarrollo Urbano	95
3.1.3.	Dimensión Institucional	100
3.2.	Características de la Entrevista a Informantes Clave.....	109
Capítulo IV Implementación de la metodología de análisis para la evaluación del modelo de PLU estatal		113
4.1.	Análisis de la Dimensión Legal.....	114
4.1.1.	Fundamento jurídico para la creación de instrumentos de PLU.....	114
4.1.2.	Instrumentos que acompañan a la PLU para su implementación.....	119
4.1.3.	La actualización de los instrumentos de PLU en la ley	122
4.1.4.	Las actualizaciones al PEDU	123
4.2.	Análisis de la Dimensión del Desarrollo Urbano	127
4.2.1.	Procesos de planeación participativa en materia PLU en el Estado de México	133
4.2.2.	Implementación activa de un Plan de Uso de Suelo	135
4.2.3.	Planes Maestros legalmente vinculantes en el Estado de México.....	137
4.2.4.	La densidad de poblacional Mexiquense	138
4.3.	Análisis de la Dimensión Institucional	139
4.3.1.	La PLU en el Estado de México es una política pública o política gubernamental	142
4.3.2.	Las Actualizaciones al instrumento de PLU	143
4.3.3.	Departamentos de supervisión de cumplimiento de la Ley en materia de PLU	145
4.3.4.	Existencia de un informe de actividades.....	148
4.3.5.	Atribuciones de la Institución.....	148

4.3.6. Vinculación con otras instituciones públicas	154
4.3.7. Transformaciones en la actualización del PEDU	157
4.3.8. Perfil académico del servidor público.....	157
4.3.9. Percepción del desempeño institucional	158
Conclusiones.....	160
Referencias	165
Anexo documental	177
Anexo metodológico	182
Cédula de entrevista	182
Análisis de entrevistas.....	185

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la planeación urbana (PLU) se ha constituido como herramienta principal de urbanistas, planificadores, gobiernos, autoridades locales y organizaciones internacionales para atender los fenómenos urbanos, orientando especialmente su atención a las problemáticas que se viven principalmente en las ciudades y en sus asentamientos humanos, derivadas del crecimiento desmedido de la población y la falta de instrumentos para regular la dinámica del complejo mundo urbano; por ello, bajo el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Hábitat III en el 2016, los gobiernos locales de diversos países en América Latina y el Caribe han orientado sus acciones para solucionar dichos problemas urbanos; sin embargo, este interés comenzó a partir de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Hábitat I cuyo evento se celebró en 1976 el cual tuvo como propósito crear y fomentar asentamientos humanos más sostenibles, desde entonces se ha evidenciado la necesidad de trabajar bajo seis ejes de acción¹ los cuales hoy en día son contemplados en la Nueva Agenda Urbana (NAU) (Naciones Unidas, 2017A, pp. 5 y 9).

Existe evidencia de estudios realizados para diagnosticar la eficiencia y eficacia de las políticas urbanas y de los marcos legales urbanos en materia de PLU, sin embargo, bajo el contexto Mexiquense, no existen antecedentes donde se analice el papel que fungen las organizaciones públicas encargadas del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en el diseño, instrumentación, presupuestación, ejecución y sobre todo en la evaluación de los instrumentos y mecanismos de PLU.

Las organizaciones han sido analizadas desde diversas perspectivas, tanto en la esfera privada como en la esfera pública para el alcance de objetivos comunes; dicho análisis y evaluación radica en la necesidad de dar cuenta del cómo se toman decisiones y el cómo se llevan a cabo acciones coordinadas entre los individuos para el alcance de objetivos o metas de carácter significativo, tal y como lo argumentan David Silverman (1971), Chester Barnard (1938) y, Jones (2008), entre otros.

Como bien se mencionó anteriormente, las organizaciones, en cualquiera de sus esferas han sido analizadas bajo diversos enfoques teóricos, lo cuales serán abordados de manera más amplia en el Capítulo I de éste proyecto de investigación denominado Raíces de la teoría Institucionalista y los enfoques que le acompañan; sin embargo, es importante destacar que las organizaciones públicas, el cuál es objeto de análisis de la presente tesis, explican la toma de decisiones a través

¹ El primero sobre políticas nacionales urbanas, el segundo marcos legales urbanos, el tercero sobre planificación urbana y territorial y diseño urbano integrado, el cuarto corresponde al financiamiento de la urbanización, el quinto a la implementación local y el último es sobre mecanismos de monitoreo, reporte y revisión. (Naciones Unidas, 2017A, p. 29)

de estrategias simplificadoras que, con el paso del tiempo generan una rutina organizacional (Vergara, 1997), difícil de alterar, que pueden permanecer bajo una influencia prolongada en el tiempo.

Con base en lo anterior, la ONU-Hábitat (2016), reconoce que existe un fenómeno que aqueja a la mayoría de las ciudades que directamente se vincula con el actuar de las organizaciones, el cual consiste en la presencia de *sistemas legales arraigados* en donde la no actualización de los instrumentos jurídicos en materia de PLU y, las organizaciones, asumen una política de resistencia al cambio; es por ello que Hábitat III en la NAU promovió la necesidad de trabajar en marcos legales urbanos, en la PLU y territorial y el diseño urbano integrado, entre algunos otros temas, derivado que los instrumentos en la materia permanecían siendo iguales a cuando se celebró la Segunda Conferencia Internacional de Hábitat.

Bajo esta coyuntura se evidencia la necesidad de analizar el papel de las organizaciones públicas en materia de PLU en el Estado de México, pues para fijar acciones que permitan solucionar los problemas derivados de la complejidad del mundo urbano, es necesario realizar un diagnóstico del modelo de PLU imperante en las ciudades y un análisis del cómo las organizaciones en la materia han actuado a través del tiempo en la actualización de sus instrumentos de PLU, como los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) y los marcos legales urbanos.

Para el análisis de las organizaciones públicas encargadas del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en el Estado México, se ha utilizado como enfoque teórico el institucionalismo histórico para identificar si existen elementos de persistencia que se hayan mantenido inalterados a pesar de la gran diversidad de transformaciones y cambios que ha tenido la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUM) quien es la institución encargada de regular el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos de la entidad, así como actualizar y aplicar los respectivos mecanismos de PLU como lo es el Libro V del Código Administrativo del Estado de México y los PDU.

I. ANTECEDENTES

Respecto al interés por solucionar los problemas urbanos a nivel internacional, Estefanía Chávez (1996) menciona, que fue a partir de las reuniones de la ONU, en la década de los 70's, así como paralelamente con los Foros de Hábitat, que se dio la pauta para intensificar la importancia de analizar a detalle los temas del deterioro e impactos ambientales en zonas urbanas, los cuales fueron reconocidos en la primera Conferencia Internacional Hábitat I, celebrada en Vancouver, Canadá en 1976; años más tarde, para dar seguimiento a las estrategias planteadas en Hábitat I, así como realizar una evaluación de las mejoras logradas durante las dos décadas subsecuentes a esta primer conferencia en 1996, se celebró la segunda Conferencia Internacional Hábitat II, en Estambul, Turquía (ONU-Hábitat, 2012).

Ante lo anterior, la ONU, como seguimiento al dialogo internacional promovido años atrás, en Octubre de 2016 se celebra la tercera Conferencia Internacional Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, en Quito, Ecuador, donde concibió a la planeación de las ciudades y los asentamientos humanos como eje principal de estudio para la solución de problemas relacionados con los servicios básicos como agua, energía y saneamiento, la infraestructura, la vivienda y, el empleo, entre otros (ONU-Habitat, 2016A, p. 13).

La importancia de concebir la planeación de las ciudades y los asentamientos humanos como eje principal de estudio, reside en que el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en su Reporte Ciudades del Mundo (2016, p. 102), menciona que hoy en día existe una enorme descentralización entre la aplicación de los marcos legales urbanos, los instrumentos de PLU y las instituciones que se encargan del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; es por ello, que gracias a la celebración de la conferencia Hábitat III, la ONU en colaboración con gobiernos y autoridades locales, permitieron la materialización de propuestas internacionales para la solución de problemas emanados de la dinámica de las ciudades, las cuales fueron plasmadas en la NAU.

Desafortunadamente desde la celebración de la Conferencia Internacional Hábitat II, la gran mayoría de los marcos legales de diversos países implementados antes y posteriormente a este evento continúan presentando contenidos similares, dejando en entre dicho la capacidad de las instituciones públicas y autoridades gubernamentales para implementar marcos legales confiables que solucionen problemas urbanos y que, de lo contrario, no provoque que dichos problemas se agraven o que se generen nuevos; a pesar de las recomendaciones sugeridas en Hábitat II por la Agenda Hábitat hacia algunos países para que revisaran su marco legal, estos siguen permaneciendo estáticos; es decir, no han realizado cambios significativos para la solución de los problemas urbanos (ONU-Hábitat, 2016, p. 112).

Para la solución de problemas urbanos y obtener resultados positivos en la planeación de las ciudades, el Reporte Ciudades del Mundo (2016, p. 122) indica que es necesario que también exista congruencia entre los diversos sectores poblacionales de distintos niveles y los instrumentos de PLU como son los planes; para ello ONU-Hábitat (2016, p. 123) establece diez principios para una nueva PLU, que son: 1) la promoción del desarrollo sostenible, 2) alcanzar una planeación integrada, 3) integrar los presupuestos gubernamentales con los planes, 4) es necesaria una planeación entre grupos de interés y socios, 5) es necesario cumplir con el principio de subsidiariedad, 6) es necesaria la promoción de un mercado adecuado, 7) garantizar a la población el acceso a la tierra, 8) crear instrumentos apropiados de planeación, 9) ser incluyente y coadyuvar a la población pobre, y 10) reconocer la multiplicidad cultural.

Con respecto a lo anterior, es importante señalar la importancia que propone ONU-Hábitat al plantear los principios para una nueva PLU, pues ante la necesidad de contar con marcos legales confiables, actualizados y que solucionen problemas del complejo mundo urbano, gracias a la conferencia de ONU-Hábitat III, se propuso la NAU, la cual reclamaba la necesidad de intervenir en la ciudad para contar con mecanismos claros y estratégicos, por ello este documento intenta colaborar en la política municipal, estatal, nacional e internacional como un marco de acción que permita adaptar a los instrumentos a las circunstancias urbanas actuales (ONU-Hábitat, 2016, pp. 139-178).

No obstante, previamente a la elaboración de la NAU, se publicaron los Issue Papers and Policy Units, los cuales fueron un conjunto de documentos que marcaron las primeras directrices de trabajo, identificando las necesidades relacionadas al tema de vivienda y del desarrollo urbano sostenible. De las seis áreas de análisis que procuran los Issue Papers, el concerniente a este proyecto de investigación corresponderá al número 8: Urban and Spatial Planning and Design (Planeación urbana, espacial y diseño)² (UN-Habitat, 2012).

En este contexto, los Issue Papers fueron la base para la reunión a Hábitat III, donde en Mayo de 2016 se elaboró una guía: “Borrador Cero”, que orientaba acciones para las próximas dos décadas en materia de desarrollo urbano (Citiscopes, 2015); de manera coyuntural, en Octubre del mismo año posteriormente a la elaboración del Borrador Cero, se refrendó la NAU, donde dentro de sus diversos compromisos y entre algunos de sus múltiples intereses, se compromete a establecer mecanismos institucionales, jurídicos y políticos, implementando procesos de PLU a largo plazo, aplicar marcos normativos propicios al contexto imperante según el ámbito

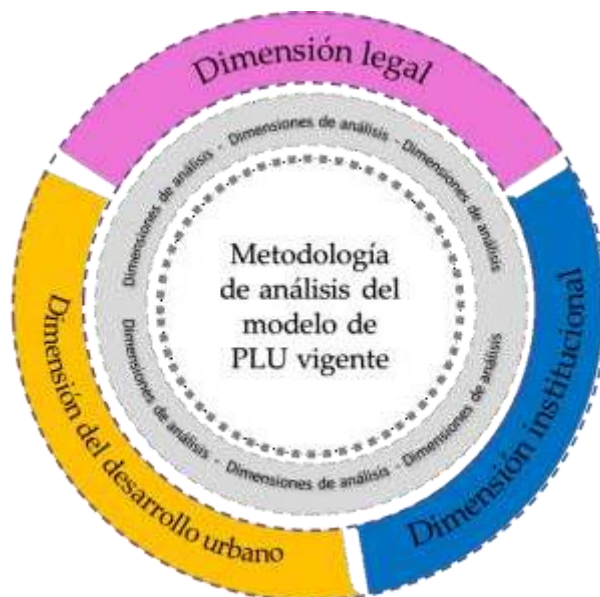
² El documento 8 Urban and Spatial Planning and Design, establece algunas iniciativas o líneas de acción para la planeación espacial, que para términos de este proyecto llamaremos planeación territorial, planeación urbana y diseño urbano.

gubernamental, aplicar políticas urbanas inclusivas y aplicables al desarrollo urbano y el territorio, elaboración de planes de desarrollo integrados, entre otros (2017, pp. 16, 25, 26 y 27).

Dado que la discusión internacional giró en torno a aplicar instrumentos y políticas urbanas en materia de desarrollo urbano y territorial que estuvieran contextualizados a la realidad urbana, con planes integrados, implementación de mecanismos y procesos a largo plazo, entre algunos otros elementos, para fines de este proyecto de investigación se tuvo mayor orientación en el comportamiento de la SEDUM a través de la historia y su repercusión en el modelo de PLU vigente, tomando en cuenta la dinámica urbana, las transformaciones legales y en la conducta de la institución al aplicar los instrumentos en materia de PLU.

Con relación a lo anterior, el presente proyecto de investigación pretende a partir de los compromisos planteados por la NAU, evaluar el escenario bajo el que la SEDUM ha operado los instrumentos de PLU Estatal y sus mecanismos jurídicos, a fin de identificar el estado de obsolescencia a través de la creación de una metodología de análisis, en el cual también se retomaron criterios que se seleccionaron a partir del estudio de la teoría Institucionalista; así pues, como resultado de la lectura y estudio de documentos referentes a ONU-Hábitat y la teoría antes señalada, se consideró pertinente analizar las siguientes dimensiones:

Esquema 1 Dimensiones de análisis del proyecto de investigación



Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de las dimensiones señaladas en el Esquema 1, fue necesario realizar una retrospectiva de cómo la PLU a nivel internacional bajo los eventos celebrados por la ONU en las diversas Conferencias Internacionales de Hábitat, incidieron fuertemente en la

institucionalización legal y operativa de la PLU en México así como en sus diversas actualizaciones, tal y como sucedió en 1976 con la elaboración de la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), mecanismo jurídico que inclusive fue presentado en Hábitat I; dicho escenario se repitió nuevamente al margen de la discusión internacional el 28 de Noviembre del 2016 aprobó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), abrogando la LGAH de 1993, en respuesta a la elaboración de la NAU.

Uno de los aspectos más importantes a rescatar según los fines de este trabajo de investigación, es la actualización a los instrumentos de PLU, como lo fue la aprobación de la nueva LGAHOTDU, pues una vez que ésta entrara en vigor, las autoridades de las distintas esferas de gobierno estaban obligadas a adaptar sus disposiciones normativas y sus instrumentos en la materia en un periodo no mayor a un año (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 50), no obstante, después de transcurrido éste periodo, el Estado de México no aprobó actualización alguna a sus instrumentos de PLU.

En relación a lo anterior, se observa que conforme se fueron celebrando las Conferencias Internacionales de ONU-Hábitat, México tuvo el interés de adecuar los marcos jurídicos en materia de PLU; sin embargo, bajo el contexto Mexiquense, la política de actualización y adecuación se ha llevado a cabo de manera desfasada, en el sentido de que las diversas actualizaciones a los instrumentos de PLU y sus mecanismos jurídicos se han efectuado en periodos prolongados de tiempo, en donde inclusive no se ha cumplido con los periodos de actualización que enmarca la ley.

Bajo este escenario, se puede evidenciar lo ya mencionado en la Introducción de éste proyecto de investigación, y que de manera más amplia y detallada se desarrolla en el Capítulo IV de éste mismo documento, en el que los Instrumentos de PLU y los mecanismos jurídicos del Estado de México, a pesar de la fuerte influencia del dialogo internacional que ONU-Hábitat representa para las diversas ciudades del mundo, la entidad ha mantenido una política difícil de alterar que ha permanecido en el tiempo bajo una influencia prolongada de desactualización y desarticulación con la dinámica poblacional, fenómeno que en términos teóricos podemos llamarle como sistema legal arraigado.

Es en éste sentido que el interés por evaluar el estado de obsolescencia del modelo de PLU vigente en la entidad, también radica en mostrar aquellos indicadores que habrá que fortalecer e implementarse en las políticas públicas y acciones futuras del Estado de México en la materia que nos ocupa, las cuales deberán actualizarse y modificarse a partir de los objetivos planteados por la NAU y las nuevas disposiciones legales de la esfera Nacional en México; de la misma manera, ésta evaluación permitirá evidenciar cuáles han sido los procesos y las conductas de

mayor persistencia de la SEDUM, evidenciando cómo ha sido la toma de decisiones en relación a las reglas formales e informales que sustentan a la teoría institucionalista.

Además de utilizar como marco de referencia la NAU, para el estudio del modelo de PLU Mexiquense, tal y como se señaló anteriormente, se tomó como referencia el análisis de la Teoría Institucionalista pues este enfoque teórico plantea la pertinencia de analizar a las organizaciones a través de las reglas (formales e informales), desde y a través de su historia, a fin de observar cuál ha sido la dependencia de rumbo ante la implementación de políticas públicas en la materia, mostrando los elementos, reglas o comportamientos que han persistido dentro del modelo. La importancia de retomar ambas perspectivas permite, por un lado, explicar bajo un sustento teórico el cómo y porqué las organizaciones públicas a través del tiempo llevan a cabo o no procedimientos o actividades bajo una influencia prolongada en el tiempo; mientras que, por otro lado, se puede explicar y evidenciar que la problemática imperante bajo el contexto nacional es un escenario que se replica y nace en el contexto local.

El enfoque teórico que analiza el legado del pasado dentro de una organización, es mejor conocido como *Institucionalismo histórico*, ya que como menciona Peters (1999, p. 99) el análisis histórico de una organización permite identificar la “*dependencia de rumbo*”, es decir, se logran ver las decisiones políticas que perduran bajo una influencia prolongada, cuyas normas y comportamientos institucionales desde de la creación de la política inicial, son difíciles de alterar. Así como se observará en los párrafos subsecuentes, por lo general dentro de las organizaciones públicas algunas actividades o procedimientos operativos se convierten en rutinas, generando así su debilitamiento con el pasar de los años.

Con base en lo anterior, el principal motivo que sustenta la elaboración de este proyecto de investigación, es que al analizar a las organizaciones públicas se identifican aquellas decisiones políticas que a consecuencia de la dependencia de rumbo no han logrado que el Estado pueda ejercer y satisfacer a la sociedad sus atribuciones públicas, ya que el conjunto de organizaciones públicas y las funciones administrativas de otros organismos gubernamentales permiten que el Estado pueda satisfacer sus fines públicos a través de la Administración Pública (Jiménez, 1975, p. 181), pues es mediante ésta donde las organizaciones pueden coordinar actividades a través de la división de funciones y jerarquías (estructura organizacional), las cuales estarán determinadas por un fin común (en Omaña, 1998, p.15).

Como se mencionó al inicio de este documento, actualmente en el Estado de México el organismo regulador encargado de formular políticas públicas estatales e incidir en la elaboración y actualización de los instrumentos de PLU y las políticas públicas municipales, así como conducir las en materia de asentamientos humanos, en el urbanismo y en vivienda, y dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento

territorial de los asentamientos humanos es la SEDUM³, que además, le compete la formulación, ejecución y evaluación de los PDU y la congruencia entre los planes municipales, regionales, parciales y de los centros de población con respecto al estatal, por otro lado también le compete vigilar que se cumplan las normas técnicas en materia de desarrollo urbano, construcción y de vivienda (GEM, 2015B).

Desde su creación, la Secretaría ha presentado diversas reestructuraciones a su sistema organizacional, pues se tiene evidencia de la desincorporación de funciones, así como la existencia de múltiples cambios de nombre a la organización. La SEDUM antes conocida como Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) estuvo a cargo de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado México (LAHEM) y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), los cuales fueron los primeros mecanismos de PLU implementados durante la década de los años 80s en el Estado de México (GEM, 2015).

Durante casi dos décadas, periodo aproximado de existencia de la SEDUOP, los cambios jurídicos para regular y controlar la PLU en el Estado de México, brillaban por su presencia, pues surgieron un gran número de cambios en la estructura organizacional fusionando comisiones e incorporando Subsecretarías (GEM, 2015); sin embargo, a pesar de haber existido diversidad de cambios en la estructura organizacional de la Secretaría, ésta mantuvo desinterés por actualizar o elaborar un nuevo PEDU que estuviera contextualizado con la dinámica poblacional de la entidad.

No es hasta los primeros años del Siglo XXI que en el Estado de México en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano se generó una gran transformación en términos normativos, pues se abrogó la LAHEM de 1993, para dar lugar al Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (CAEM); de la misma manera, la SEDUOP se transformó, convirtiéndose en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); al respecto los cambios en la estructura organizacional como la incorporación y desincorporación de subsecretarías y departamentos continuaron prolongándose (GEM, 2015).

Bajo este contexto, los cambios no concluyeron con el cambio de nombre de la SEDUOP por SEDUVI, pues años más tarde la Secretaría se renombraría como SEDUM, donde al fin las autoridades de la administración pública actualizarían el PEDU en el año 2003 y después en el 2008 (GEM, 2015). Por su parte, a nivel normativo, los primeros años de los 2000 estuvo

³ Si bien es cierto en este apartado no corresponde la descripción detallada de cómo ha sido la evolución de la SEDUM, es necesario hacer referencia en que la Secretaría ha llevado a cabo un gran número de transformaciones en su estructura organizacional, cuestión que han provocado a su vez múltiples cambios en el nombre de la organización; sin embargo, la incertidumbre está en si las atribuciones de la Secretaría en materia de PLU han tenido la misma metamorfosis o se han mantenido persistentes desde la creación de la misma.

marcada por múltiples actualizaciones, entre reformas y adiciones al Libro V del CAEM; sin embargo, la SEDUM no ha logrado implementar disposiciones que estén absueltas de imprecisiones jurídicas pues, a consecuencia de éstas, las autoridades de la administración pública, por ejemplo, han mantenido una política de no actualización de los PDU en cada periodo gubernamental, de la misma manera se ha observado que la actualización de dichos documentos presenta reproducciones de información de sus instrumentos antecesores (Herrera, 2016, p. 81).

Si bien es cierto, el presente apartado tiene por objeto dar una reseña del contenido de este proyecto de investigación, se anticipa que el estado bajo el que se encuentra el modelo de PLU vigente en el Estado de México, con base en la metodología implementada en el Capítulo IV de este documento, se observa que el modelo de PLU se encuentra bajo un estado obsoleto a nivel institucional, jurídico e instrumental.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Hoy en día, el estudio y análisis de la situación actual de las ciudades en materia de PLU para la resolución de conflictos urbanos, representa un tema de interés internacional, pues la expansión de las áreas urbanas a una escala global alberga poco más del 50% de la población del mundo, porcentaje que irá en aumento en los próximos años (ONU-Hábitat, 2016, p. 1); sin embargo, el crecimiento de la población y la expansión de las áreas urbanas, no constituyen en si un problema, el problema reside que derivado de esa expansión territorial y poblacional el Reporte Ciudades del Mundo (2016, p. 36), argumenta que las estructuras y organismos gubernamentales traen consigo una tendencia a convertirse en obsoletas y fragmentadas.

Herrera (2016, p. 104) menciona, que uno de los problemas principales a los que se enfrentan las ciudades en materia de PLU a nivel internacional, es la presencia de marcos jurídicos débiles u obsoletos, la carencia por parte del deber ser político para implementar instrumentos y marcos jurídicos actualizados y la presencia de prácticas políticas partidistas entre administraciones gubernamentales, la escasa sinergia y alineamiento institucional frente a reformas legislativas, además de la presencia de reajustes institucionales que no reflejan las preocupaciones técnicas en la materia.

Por ello, la ONU en la NAU reafirma nuevamente el interés por dirigir los contenidos de su programa⁴ hacia 7 compromisos, cuyas metas planteaban la necesidad de fortalecer los marcos

⁴ Con base en el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, menciona que los compromisos del programa de Hábitat II estaban encaminados a: a) Vivienda adecuados para todos, b) Asentamientos humanos sostenibles, c) Habilidad y participación, d) Igualdad entre el hombre y la mujer, e)

jurídicos y reglamentos para superar las deficiencias en ámbitos como el desarrollo de vivienda y de asentamientos humanos, tomando en cuenta dentro de los marcos jurídicos, en los programas, proyectos y en las políticas urbanas las necesidades de la población (Naciones Unidas, 1996, pp. 32 y 33), por lo que en atención a esos compromisos que no lograron alcanzarse en 20 años, dentro de las Directrices Internacionales en materia de Planeación Urbana y Territorial⁵ (2016) se planteó nuevamente la necesidad de desarrollar marcos legales e institucionales propicios para reconocer las necesidades de los territorios y tener en cuenta la elaboración eficiente de los PDU, para ello el documento sugiere que las autoridades locales refuercen, apliquen y supervisen sus políticas urbanas para que estén en concordancia con el discurso internacional.

Dentro de este marco, el escenario observado en México y en general en América Latina y el Caribe con base en el Reporte Nacional de México Hábitat III (ONU-Hábitat, 2015, p. 19), los problemas en materia de PLU son resultado de la existencia de metodologías obsoletas y la ausencia de mecanismos para su implementación; concretamente a nivel normativo, los instrumentos carecen de certidumbre y solidez jurídica.

La atmosfera de incertidumbre y ausencia de solidez jurídica se reproduce y prevalece en el Estado de México, pues existe evidencia de que los mecanismos jurídicos vigentes en la entidad presentan imprecisiones jurídicas, aunado a la situación de que además los PDU se han visto limitados por la ausencia de una permanente evaluación y revisión continua para adoptar instrumentos legales y operativos actualizados y asequibles, y así solucionar los problemas apremiantes de la realidad urbana, planteando metas y objetivos que metodológicamente puedan ser medibles y alcanzables para el bienestar común de la sociedad y de la urbe, sobre todo en aquellas áreas donde existe una intensa dinámica poblacional (Herrera, 2016).

Bajo esta idea, el papel de las organizaciones que se encargan de aplicar los mecanismos jurídicos y los instrumentos de planeación mencionados anteriormente, ONU-Hábitat (2014) plantea que se enfrentan a un desafío más en materia de PLU y desarrollo urbano: la presencia de instituciones rígidas e inadecuadas para un eficiente desarrollo urbano. Ante esto Gutiérrez (2017, p. 40) señala que la institución encargada del desarrollo urbano en México hoy conocida como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) inicialmente llamada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), después Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y luego Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ha sufrido un desmantelamiento progresivo, cuyo resultado provocó el debilitamiento de su

Financiación de la vivienda y los asentamientos humanos, f) Cooperación internacional y g) Evaluación de los progresos. (1996, p. 11)

función planificadora derivado de la incorporación o desincorporación de funciones y atribuciones a la organización, cuyo escenario también se está reproduciendo en el Estado de México.

A raíz de una intensa dinámica poblacional en las urbes, es necesario que las organizaciones públicas⁶ puedan hacer cumplir el principio de subsidiariedad de manera eficaz; es decir, que las propuestas para solucionar conflictos urbanos sean acordes al contexto o problema al que se aplican; sin embargo, la toma de decisiones por parte de autoridades locales y la conjunción de las reglas permiten mediar y en su caso definir los mecanismos de participación y de actuación de las mismas autoridades y de la sociedad (ONU- Hábitat, 2016, pp. 111 y 116).

Bajo este contexto, el interés por llevar a cabo éste proyecto de investigación nace para analizar cómo a través de la historia ha actuado la SEDUM para llevar a cabo sus atribuciones en materia de PLU para elaborar, aprobar, aplicar y dar seguimiento de los mecanismos jurídicos y de los PDU en el Estado de México, pues la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) hoy SEDUM, fue la primera institución creada en la entidad para fortalecer la PLU en la formulación de instrumentos asequibles a la dinámica social y territorial.

Como se mencionó anteriormente, la SEDUM ha tenido diversos cambios en su estructura organizacional, cambiando a su vez las atribuciones de la dependencia a consecuencia de la creación de Secretarías o la desincorporación de Subsecretarías y departamentos que antes estaban contempladas en la SEDUOP o en la SEDUVI; sin embargo, a pesar de toda la serie de cambios realizados en la estructura organizacional de la dependencia, se parte del supuesto de que esta organización pública ha tomado un rumbo asociado a patrones de comportamiento institucionales donde persisten decisiones políticas y mecanismos de PLU iniciales, cuya influencia ha moldeado fuertemente y de manera prolongada el entorno bajo en el que se desarrolla y operan las decisiones políticas, las disposiciones normativas y sus atribuciones de la Secretaría.

Para dar evidencia de lo anteriormente expuesto, se tiene conocimiento de que la SEDUM no ha cumplido permanentemente una de las atribuciones más importantes en materia de PLU que tiene conferida por ley, que es la de actualizar y dar seguimiento al respectivo PEDU, ya que la etapa comprendida entre 1986 (GEM, 1986) y el 2003 (GEM, 2003) el gobierno estatal en términos de PLU estuvo bajo un periodo de estancamiento instrumental, pues entre las

⁶ Para términos de este proyecto de investigación lo que la ONU llama instituciones públicas el autor de este documento les llamará organizaciones públicas, pues con base a la literatura y a los estudios científicos de corte académico se hace uso el concepto de institución para hacer referencia a las reglas (formales e informales) de una organización (Peters, 1999, p. 50)

prioridades políticas de los gobiernos comprendidos en ese periodo no estuvo la actualización del respectivo instrumento.

En contraste con la dinámica poblacional el PEDU de 1986, durante casi dos décadas orientó el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la entidad con los mismos objetivos y políticas a una población de más de 14 millones de habitantes⁷ posterior a los años del 2000 (INEGI, 2000), cuando en principio éste instrumento sólo previo a una población de 10.6 millones de habitantes (GEM, 1986, p. 4); por su parte, la LAHEM de 1983 durante la década de los años 90s sí fue actualizada en 1993; sin embargo, a pesar de dicha actualización, el instrumento de PLU se fue convirtiendo en obsoleto pues al mantenerse inalterado estuvo contextualizado hacia una dinámica poblacional que no era la imperante durante la década de los 90s y los primeros tres años del Siglo XXI.

A pesar de que en el año 2003 se actualizó el PEDU, al compararlo con la tercera actualización en el 2008, se observa una estructura y contenidos similares entre ambos instrumentos, por ejemplo la reproducción de sus objetivos y políticas (Herrera, 2016, p. 85); del mismo modo, es importante señalar que el PEDU del 2008⁸ fue creado con un horizonte al 2020 previendo una población de hasta 17, 562,194 de habitantes (GEM, 2008, pp. 2 y 16), sin embargo, la población prevista para el año 2020 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2017) es de más de 18 millones de habitantes⁹, por lo que aquí cabría preguntar si ¿Este plan ha logrado ser capaz de prever el crecimiento, la conservación y el mejoramiento de los centros de población de la entidad, así como lograr una distribución equilibrada y sustentable de la población?

Por otro lado, se identifica que en el Libro V del CAEM ha existido un gran número de actualizaciones al mecanismo jurídico; sin embargo, no se han llevado a cabo reformas o adiciones que permitan fortalecer la forma de elaborar, actualizar y dar seguimiento a los PDU. Para evidencia de ello las actualizaciones llevadas a cabo a nivel normativo desde el 2005 sólo se han mantenido al margen para precisar la ubicación de zonas centrales en plazas cívicas, áreas verdes o espacios semejantes, sobre medidas de seguridad, infracciones y sanciones efectuadas por la Secretaría y el municipio, cuestiones de prohibición gasolineras y de estaciones de servicio, entre otros¹⁰.

⁷ Con base en el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Estado de México tenía una población estimada de 14, 007,686 habitantes.

⁸ El PEDU del 2008 es el instrumento que actualmente en el 2018, sigue conduciendo el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos del Estado de México.

⁹ Para ser preciso la población estimada es de 18,304,307 habitantes (CONAPO, 2017)

¹⁰ Es importante señalar que aún no han existido reformas relevantes que permita obligar (a las autoridades) a crear un instrumento de PLU actualizado, bajo una supervisión continua al menos durante cada transición gubernamental

Por otro lado, existe evidencia de que en la Secretaría han existido diversidad de transformaciones en su estructura organizacional, donde a consecuencia de la incorporación y desincorporación de subsecretarías y departamentos, ha generado al pasar de los años un desmantelamiento institucional derivado de la eliminación de atribuciones que permitían prever un desarrollo urbano y ordenamiento territorial equilibrado; sin embargo, hoy queda preguntarse: a pesar de las diversas transformaciones en la estructura organizacional de la SEDUM ¿Se siguen manteniendo las mismas atribuciones con las que inicialmente trabajó la Secretaría? o ¿Qué tanto han cambiado dichas atribuciones?.

Ante el escenario presente en el modelo de PLU del Estado de México, se identifica que se ha conformado un patrón de comportamiento organizacional donde la operación y el desarrollo institucional se ha resistido a realizar verdaderas transformaciones institucionales que permitan crear instrumentos de PLU asequibles a la realidad urbana; este desinterés por actualizar los PDU y el marco normativo, además de continuar con la modificación de la estructura organizacional de la SEDUM, se constituyen como elementos que han persistido¹¹ a lo largo del periodo analizado; es decir, esa política inicial de [no] actualización de los mecanismos de PLU se ha consumado como una decisión política inicial, cuya influencia ha provocado que hoy en día perdure el desinterés por atender dicha problemática.

Ante este contexto, a pesar de que el propósito fundamental de los mecanismos de PLU bajo un contexto jurídico, instrumental e institucional, es prever el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el Estado de México, éstas herramientas se han visto rebasadas por la dinámica poblacional, pues la carencia de actualizaciones que puedan determinar el equilibrado, controlado, equitativo y ordenado desarrollo urbano, inciden en la ocupación ilegal del suelo, crecimiento territorial disperso y desordenado, carencia de servicios públicos, entre otros.

Bajo otra idea, no existen evidencias de investigaciones que analicen el papel que desempeña la organización encargada de la toma de decisiones para el desarrollo urbano y territorial de la entidad, es decir de la SEDUM, pues como se mencionó anteriormente ésta dependencia es la encargada de aplicar y hacer valer los mecanismos jurídicos e instrumentales de PLU en el Estado de México teniendo como objetivo principal la instrumentación, planeación y coordinación de todas aquellas actividades dirigidas al ordenamiento territorial de los

y elaborado bajo una metodología flexible y asequible al contexto imperante de la entidad para solucionar los problemas que surgen de la dinámica poblacional.

¹¹ Es por ello que el enfoque teórico conceptual a utilizar en este proyecto de investigación es el institucionalismo histórico, pues esta corriente pretende identificar/analizar aquellas políticas iniciales que, por su dominante influencia, han permanecido vigentes en una institución u organización. Dicha corriente se desarrolla en el Capítulo I de este documento.

asentamientos humanos, de desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda en el Estado México (GEM, 2015).

El propósito de analizar a una institución pública gira en torno a la identificación de procesos que afectan y limitan el correcto desarrollo urbano y crecimiento de los asentamientos humanos, concretamente las acciones o comportamientos persistentes, así como las transformaciones llevadas a cabo por parte de la Secretaría son el principal objeto de análisis de esta investigación, pues a través de este estudio se puede evidenciar cómo han sido y como es el proceso de toma de decisiones por parte de la Secretaría y cuáles son los elementos políticos, administrativos y sociales que han persistido en los procesos de transformación de la misma a través de su historia.

En relación con lo anterior, existe un enfoque teórico que permite analizar a las organizaciones y a las instituciones públicas a través del proceso de toma de decisiones, a través de la persistente duración de procesos ya sea políticos, administrativos, organizacionales y sociales, o a través de la identificación de procesos que afectan o limitan el comportamiento organizacional, dicha perspectiva teórica es conocida como Nuevo/Neo Institucionalismo.

Dentro del área del conocimiento en materia de PLU aún no existe evidencia de estudios que aborden el análisis de las organizaciones públicas bajo una perspectiva teórica neo institucionalista vinculada con el urbanismo o la PLU; sin embargo, existen algunos antecedentes de investigaciones en donde se han hecho exploraciones bajo este enfoque teórico sobre la institucionalización del servicio profesional de carrera. Ante el vacío académico existente entre la teoría institucionalista vinculado con la PLU, es necesario plantearse la necesidad de examinar bajo este enfoque el por qué y cuáles han sido las acciones y transformaciones persistentes llevadas a cabo por la SEDUM que han afectado o limitado una educada PLU en el Estado de México a partir de la creación de la Secretaría.

III. JUSTIFICACIÓN

El interés por analizar cómo ha desempeñado la SEDUM sus atribuciones para la elaboración, aprobación, seguimiento, actualización y aplicación de los PDU y el Libro V del CAEM en el Estado de México desde su creación en 1981 hasta el 2015, bajo un contexto internacional, deriva de la necesidad de incorporar/adoptar los compromisos planteados en la NAU en sus Directrices Internacionales dentro del modelo de PLU Mexiquense, cuyo propósito está enfocado al fortalecimiento de la organización, los mecanismos jurídicos y PDU.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2016, p. 6) argumenta que las ciudades deben contar con mecanismos de control sólidos, que prevengan y estén en concordancia con la dinámica social y las condiciones urbanas presentes, pues gracias a estos mecanismo se pueden solucionar los problemas de las urbes derivados de la dinámica

poblacional; es por ello que los motivos que sustentan este proyecto de investigación están inspirados bajo los esfuerzos y aspiraciones derivados por el diálogo global celebrado por la ONU, pues el interés está enfocado a intervenir en las ciudades de una manera eficiente a través del fortalecimiento y/o creación de instituciones que no estén fragmentadas y que no den paso a una tendencia a la obsolescencia institucional que repercuta en una correcta aplicación y elaboración de instrumentos que permitan una eficiente aplicación de la PLU en las ciudades.

Bajo un contexto nacional, asociado a la discusión internacional llevada a cabo por la ONU en Hábitat III, las autoridades mexicanas en Noviembre de 2016 aprobaron la nueva LGAHOTDU, cuyo objetivo persigue la ordenación de los asentamientos humanos y el uso del territorio en el país (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), por lo que el fortalecimiento del modelo de PLU vigente en el Estado de México emana de la necesidad de que los instrumentos de PLU estén homologados y en concordancia con la ordenanza federal y el diálogo internacional.

De manera concreta, el Estado de México, por ser una de las entidades más dinámicas de México a consecuencia de su interacción económica y social con la Ciudad de México (Herrera, 2016, p. 70), no puede prescindir de una instancia reguladora eficaz y rigurosa en materia de PLU, ya que el dinamismo poblacional obliga a las entidades a contar con mecanismos que estén vinculados con dicha dinámica; ante este escenario, éste proyecto de investigación servirá como un instrumento que pretende conseguir una reflexión, analizando el discurso global establecido por las Directrices Internacionales de ONU-Hábitat III, en donde se identifiquen los indicadores que permitan evidenciar un estado de obsolescencia y/o eficacia del modelo de PLU Mexiquense, cuyo estudio engloba el análisis de los mecanismos jurídicos y los instrumentos en la materia.

La trascendencia social de esta investigación gira en torno a fortalecer el modelo vigente de PLU, con el propósito de que las herramientas vigentes no solo sean instrumentos correctivos, sino que sean también instrumentos preventivos y así dotar a la población de bienestar en las ciudades, evitando su dispersión en las periferias y el asentamiento de la población en zonas vulnerables o no aptas para su establecimiento, cuyo fenómeno de expansión presenta una tendencia por parte de la población de asentarse de manera ilegal. Por lo general, cuando las ciudades presentan intensos fenómenos de expansión poblacional/territorial, las autoridades gubernamentales deben contar con mecanismos institucionales, jurídicos e instrumentales asequibles a la realidad imperante de las urbes, garantizando su bienestar social.

El modelo de PLU en el Estado de México se encuentra en crisis, ya que como menciona Herrera (2016), el marco jurídico vigente en la entidad, además de hacer uso de metodologías obsoletas para la elaboración de PDU, no precisa estrictamente la obligatoriedad por parte de autoridades

estatales y locales para la realización de sus respectivos instrumentos al menos durante cada periodo gubernamental; como evidencia de ello se observa que existe un hueco instrumental de casi dos décadas entre la aprobación del primer PEDU en 1986 y su actualización en el 2003; por otro lado, no existe un mecanismo de supervisión y evaluación continua de los instrumentos de PLU, aspecto que al menos en la LGAHOTDU, ya se contempla gracias a la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la materia.

Ante esta situación, es necesario poner mayor empeño no sólo en el fortalecimiento jurídico, sino que a nivel institucional permanece la ausencia de una unidad reguladora para la supervisión, actualización y evaluación continua y obligatoria de los PDU, situación que a pesar de los cambios en la estructura organizacional de la SEDUM se ha venido postergando desde la creación de la Secretaría; por otro lado, es importante concientizar que la operatividad de los instrumentos de PLU no han sido renovados por la autoridad competente, es decir la SEDUM, escenario que debe de flexibilizarse para atender las necesidades imperiosas de las ciudades frente a su contexto social, económico, político y territorial.

IV. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Ante las afirmaciones anteriores, se han planteado las siguientes preguntas de investigación.

En función del diálogo internacional llevada a cabo por ONU-Habitat III ¿Qué indicadores permiten evidenciar una situación de obsolescencia del modelo de PLU imperante en las ciudades?

¿Cuál es la dinámica del Estado de México en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población y qué impacto tiene su dinámica en la formulación y operación de los planes de desarrollo urbano?

¿Cuáles son los elementos de persistencia bajo los que opera y ha operado la SEDUM en la formulación y operación del plan de desarrollo urbano y el Libro V del CAEM, y su reglamento?

¿La política gubernamental implementada en materia de PLU en el estado de México derivado de los procesos de transformación en la SEDUM, presenta indicios de política pública?

V. HIPÓTESIS

Con base a las Directrices Internacionales propuestas por la Organización de las Naciones Unidas en Hábitat III, el modelo institucional que desempeña la organización encargada del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del Estado de México (SEDUM), se encuentra bajo un estado obsoleto pues los mecanismos jurídicos y los instrumentos de PLU, además de

estar desvinculados con la dinámica poblacional de la entidad, han mantenido una política de resistencia al cambio.

VI. OBJETIVOS

A) GENERAL

Elaborar una metodología de análisis que permita evidenciar el estado de obsolescencia o eficacia bajo el que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano ha operado el modelo de PLU vigente en el Estado de México, partiendo de un periodo de análisis de 1981 al 2015, cuyo propósito tenga como fin identificar los elementos que habrán de reforzarse a partir de lo establecido en la NAU.

B) PARTICULARES

1. Describir bajo una perspectiva del nuevo institucionalismo los principios teórico – conceptuales que permitirán evaluar los medios y analizar las formas bajo las que actúan las organizaciones inmersas en el ámbito desarrollo urbano en el Estado de México.
2. Realizar una metodología de análisis del modelo de PLU vigente en el Estado de México, que permita evidenciar el estado de obsolescencia o eficiencia de este, con el objeto de identificar los elementos negativos que han persistido.
3. Implementar la metodología de análisis, con el propósito de identificar los elementos que forman parte del modelo de PLU que habrán de actualizarse o reforzarse, a través de la correcta y eficaz aplicación de reglas formales e informales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano con base en los principios de actuación planteados por la NAU.
4. Identificar las fortalezas y debilidades bajo las que opera y ha operado el modelo de PLU en el Estado de México desde 1981 hasta el 2015 en la elaboración, seguimiento y evaluación de los mecanismos jurídicos e instrumentos de PLU en el Estado de México, sugiriendo alternativas de fortalecimiento al modelo PLU vigente al margen de lo establecido en la NAU.

V. METODOLOGÍA

El análisis de la historia de una organismo público y de los instrumentos rectores en materia de PLU permite explicar situaciones y problemáticas presentes en el sentido de que se puede explicar e identificar por qué las reglas formales e informales se han desarrollado, prolongado y persistido durante el tiempo dentro de la organización pública y de la ley, por lo que para llevar a cabo el desarrollo de este proyecto de investigación y dar cumplimiento a los objetivos

planteados anteriormente se hizo uso del método hipotético deductivo, pues en principio se partió de una hipótesis la cual se pretendió verificar en relación al argumento internacional propuesto por ONU-Hábitat y por la metodología de análisis del modelo de PLU del Estado de México propuesto en este proyecto de investigación.

Como bien se mencionó en el párrafo anterior, esta investigación contiene un análisis histórico de los instrumentos rectores y del organismo público inmersos en el ámbito de la PLU en el Estado de México, es por este motivo que se utilizó como enfoque teórico al Institucionalismo Histórico ya que esta teoría retoma la importancia de analizar el por qué las decisiones iniciales cuando se crea una ley o una organización persisten y son difíciles de alterar durante el tiempo.

Para el análisis empírico se partió de un estudio retrospectivo de hechos y acciones concretas inmersas en la toma de decisiones de la SEDUM, el cual se llevará a cabo bajo un enfoque metodológico de tipo mixto para comparar los escenarios prevalecientes entre las transformaciones dadas en la Secretaría, en el Libro V del CAEM y en los PDU desde la creación de estos empleando datos bajo un enfoque cualitativo y cuantitativo.

El objetivo de esta investigación es en principio partir de un análisis organizacional e instrumental de los mecanismos y actores que permiten operar y hacer valer las disposiciones jurídicas y los PDU en el Estado de México; para ello, fue necesario hacer uso de las técnicas de investigación documental, inicialmente realizando una revisión bibliográfica de las perspectivas y supuestos conceptuales inmersos, como bien se mencionó anteriormente en la teoría institucionalista histórica, que es una rama de la ciencia política derivada del enfoque de “*El Nuevo Institucionalismo*”; cabe señalar que el estudio de la teoría institucional se realizó con el propósito de identificar la vinculación y repercusión que tiene la toma de decisiones y la aplicación “*formal e informal*” de las políticas públicas en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de las ciudades.

La primera fase de la investigación consistió en realizar un análisis documental de ensayos, libros y otros documentos especializados que hacen referencia a la teoría institucionalista, a la teoría organizacional, a la administración pública y a las políticas públicas en México, analizando los discursos científicos académicos contextualizándolos a la realidad urbana imperante en el caso mexicano.

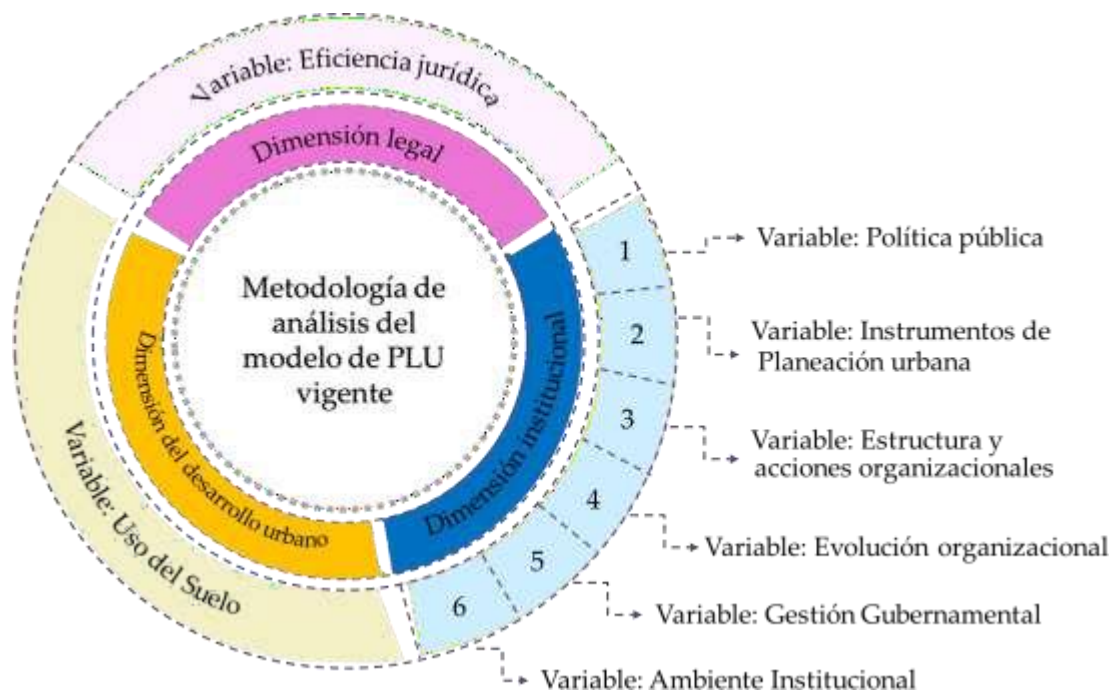
Por otro lado, la segunda fase de la investigación tuvo como propósito realizar una exploración histórica y observar cómo se ha conformado la agenda internacional en las conferencias celebradas por la ONU en Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III; sin embargo el principal objeto de análisis en la elaboración de la segunda fase de la investigación correspondiente a la conformación del marco teórico referencial en donde se identifican cuáles son las metas y

objetivos planteados en la NAU para retomar los criterios que pueden ser aplicados al contexto institucional en materia de PLU en el Estado de México.

Una vez que se analizó el objeto de estudio de la Teoría del Institucionalismo Histórico y las líneas de acción de la NAU para solucionar problemas institucionales en materia de PLU, la tercera fase de este proyecto de investigación consistió en dos etapas, en la primera de ellas se propuso una metodología de análisis del modelo de PLU a implementarse en el Estado de México.

Para elaborar la metodología antes señalada, fue necesario retomar variables no sólo de la lectura realizada al enfoque teórico antes señalado y a la NAU, sino también fue necesario el análisis de documentos como el Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana (CPI), la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES). Fue gracias a la lectura y estudio de estos documentos, que se lograron definir las dimensiones y variables de análisis a evaluar, las cuales se resumen en el siguiente esquema 2:

Esquema 2 Variables de análisis por dimensión



Fuente: Elaboración propia.

Después de haber definido las variables e indicadores de análisis, los cuales se describirán con mayor detalle en el *Capítulo III Metodología de análisis del modelo de PLU del Estado de México*, es importante señalar que se estableció un semáforo de análisis para cada uno de ellos, cuya evaluación arrojó un resultado que permitió definir si el indicador está dentro del parámetro

catalogado como eficiente, aceptable u obsoleto; una vez que se analizaron todos los indicadores, a través de un análisis estadístico se obtuvo la moda que se repitió en los resultados arrojados por la evaluación del semáforo.

La segunda etapa de la tercera fase del presente proyecto de investigación consistió en aplicar la metodología de análisis bajo el contexto Mexiquense, en el cual se realizó un análisis de las bases jurídicas y el marco para la planeación en materia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Estatal bajo un periodo de análisis de 1981 en donde se comenzaron a crear y fijar las bases de los primeros instrumentos de PLU hasta el 2015.

La técnica metodológica utilizada fue la de análisis documental descriptivo, no obstante, también se realizaron entrevistas a personal de la SEDUM a actores clave que en su momento tuvieron cargos directivos y fueron tomadores de decisiones dentro de la institución, y a aquellos que han permanecido laborando dentro de la Secretaría en periodos prolongados de tiempo y que han logrado ver de manera más evidente los cambios, las debilidades y las fortalezas en la elaboración, aprobación, seguimiento, actualización y aplicación de los PDU, así como el Libro V del CAEM y su Reglamento en el Estado de México.

Por último, con base en los resultados obtenidos en la fase anterior se realizó un balance integrando de las aportaciones finales de cada uno de los capítulos que conforman el proyecto de investigación para confirmar el estado de obsolescencia planteado en la hipótesis de la presente tesis de Maestría; las aportaciones finales se integrarán en Capítulo Conclusiones, en donde a su vez se propusieron una serie de recomendaciones para el fortalecimiento del modelo de PLU en aquellos indicadores cuyo resultado arrojó un parámetro obsoleto.

Una vez que se han expuesto los objetivos particulares y la metodología de este proyecto de investigación, es importante anticipar la estructura del contenido del presente proyecto de investigación, pues esta está íntimamente relacionada y organizada con base en los objetivos antes planteados.

El Capítulo I denominado Raíces de la Teoría Institucionalista y los enfoques que lo acompañan, se cumple lo establecido en el primer objetivo particular, pues se logran describir los principios teórico – conceptuales a través del enfoque teórico del Institucionalismo histórico, que permiten explicar por qué las organizaciones adoptan a través de la historia procesos y comportamientos que persisten y se resisten al cambio, gracias a éste capítulo se logran obtener indicadores que permiten identificar la posible dependencia de rumbo en el actuar de las organizaciones.

El Capítulo II denominado La Nueva Agenda Urbana en el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial funge como el marco de referencia que me permite mostrar al lector, que los esfuerzos por fortalecer la PLU en el mundo derivan de una problemática persistente

que surgió desde hace décadas, la cual se relaciona con la presencia de modelos de PLU obsoletos, sistemas legales arraigados, falta de actualización de los instrumentos de PLU, entre otros, gracias a los Capítulos I y II se logró elaborar la metodología de análisis del modelo de PLU vigente en el Estado de México cuya evidencia se encuentra materializada en el Capítulo III de este proyecto de investigación, cumpliendo con lo previsto en el segundo objetivo de este proyecto de investigación.

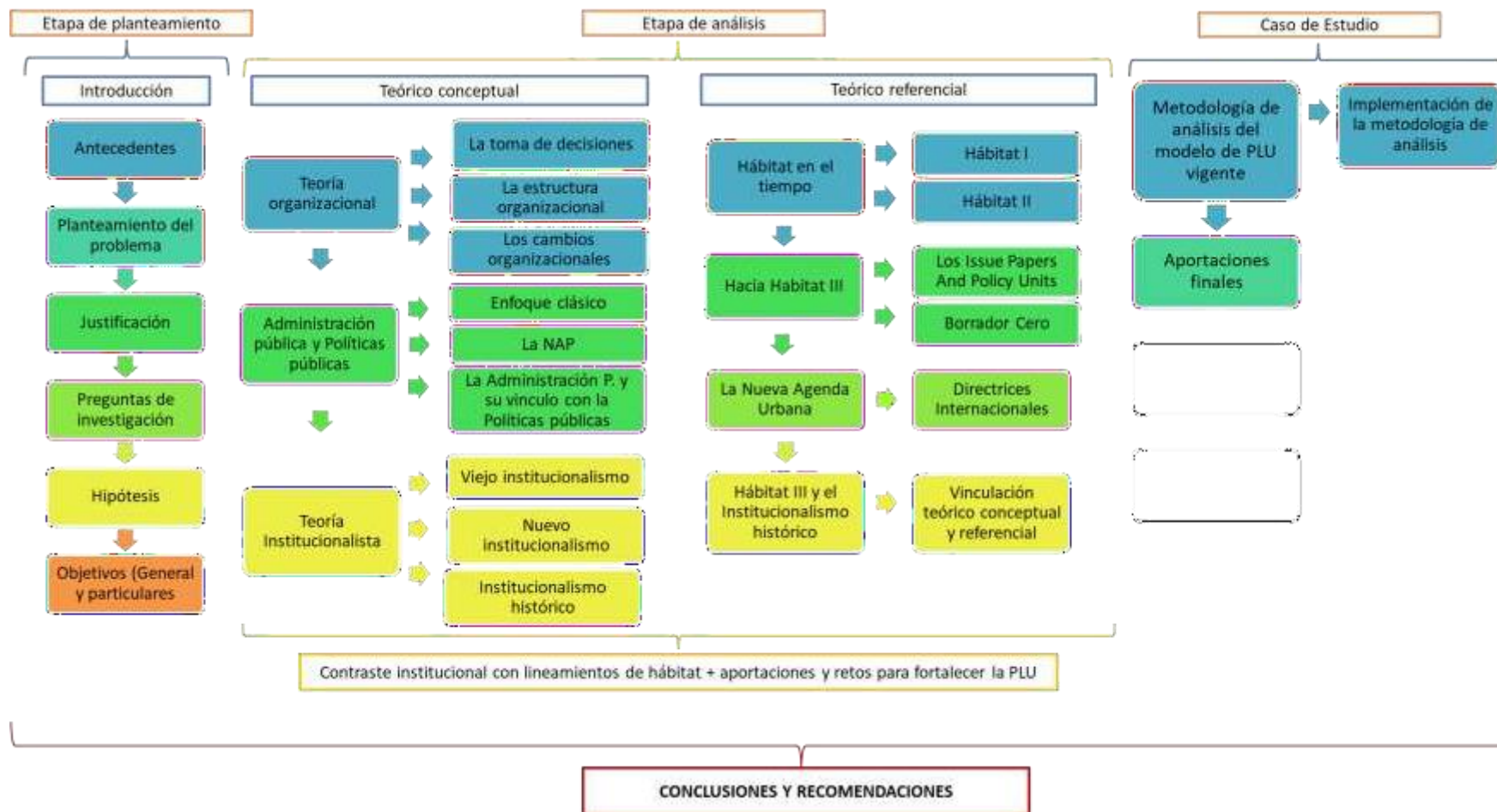
Antes de abordar la relación existente entre los capítulos III y IV con los objetivos particulares restantes, es necesario destacar la vinculación entre la Teoría Institucionalista con el dialogo promovido por ONU-Hábitat en la NAU, pues toda vez que bajo el contexto internacional se observa que en el mundo existe una fuerte política de resistencia al cambio en la actualización de los instrumentos de PLU, cuyas transformaciones a través de la historia se han logrado materializar después de la emergente iniciativa internacional celebrada por ONU-Hábitat en sus diferentes eventos; ante esta situación el enfoque teórico del Institucionalismo histórico permite explicar que éste fenómeno es resultado de un proceso de adaptación de las ciudades del mundo donde la dinámica de las instituciones a través de los años se desarrolla mediante la generación de estrategias simplificadoras cuya política inicial de no actualización a los mecanismos e instrumentos de PLU persisten con el paso de los años y sólo puede cambiarse gracias a una fuerte influencia que impacte notablemente la práctica y gestión gubernamental.

Por otro lado, el objetivo particular número tres está relacionado con la implementación de la metodología de análisis del modelo de PLU vigente en el Estado de México, el cual se cumple en el Capítulo IV se cumple lo establecido por éste dado que se analizará el contenido de la NAU, la teoría institucionalista y algunos otros documentos generados por ONU-hábitat para definir las dimensiones e indicadores de análisis que permitirán elaborar dicha metodología, los documentos a utilizar se abordarán de manera más amplia en la sección de Metodología.

Por último, en el Capítulo IV se cumple con lo establecido en el cuarto objetivo particular, pues en este apartado se implementa la metodología elaborada en el Capítulo III; gracias a la implementación de la metodología de análisis se logra evaluar y contrastar el estado de obsolescencia del modelo de PLU, cuyo resultado determina a su vez, la política de interés que ha tenido la SEDUM para dar frente a la necesidad de actualizar los instrumentos de PLU a partir del interés internacional de ONU-Hábitat.

Para esquematizar los procesos que se llevaron a cabo para la elaboración del proyecto de investigación, observe Esquema 3. Etapas de la investigación.

Esquema 3. Etapas de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

RAICES DE LA TEORÍA INSTITUCIONALISTA Y LOS ENFOQUES QUE LE ACOMPAÑAN

Las instituciones no son la respuesta a la pregunta,
las instituciones son el medio para encontrar la respuesta.

CAPÍTULO I RAÍCES DE LA TEORÍA INSTITUCIONALISTA Y LOS ENFOQUES QUE LE ACOMPAÑAN

El análisis de las instituciones no es un propósito aislado para mejorar la correcta aplicación de las metas y objetivos propuestos en los instrumentos de PLU, pues para ello no sólo basta con el reforzamiento jurídico para la elaboración y aprobación de reformas legales, sino también es necesario analizar el papel de las organizaciones públicas urbanas, cuyo propósito consiste en aplicar e intervenir en el complejo mundo urbano y solucionar los problemas que se derivan de la dinámica poblacional.

Antes de comenzar a describir las organizaciones y su vinculación con la teoría institucionalista, es necesario evidenciar esa marcada diferencia entre institución y organización, pues ambos conceptos, para términos de este proyecto de investigación, y con base en la literatura, distan de un mismo significado, por lo que no pueden ser utilizados como sinónimos; para ello se comenzará a abordar este primer capítulo a partir de la siguiente pregunta:

¿Qué diferencias existen entre los conceptos de organización e institución y cuáles son sus implicaciones en la administración pública?

Para dar inicio al abordaje conceptual es necesario identificar y contextualizar los enfoques teóricos bajo los que estos términos son utilizados, los cuales están inmersos en la teoría organizacional que se encarga del análisis de las organizaciones a través de la coordinación de acciones para el alcance de objetivos comunes y la teoría institucionalista, en donde se analiza la conformación de las reglas formales e informales para el actuar de la colectividad o los miembros de una institución o una organización; en relación con lo anterior, el presente capítulo está estructurado en 4 apartados para describir las características de los enfoques que acompañan a la teoría institucionalista que son en primera instancia el desarrollo de la teoría organizacional, en segundo lugar el desarrollo del concepto de administración pública, en tercer lugar el desarrollo sobre lo que son las políticas públicas y por último la teoría institucionalista.

En particular, el objetivo principal del cuarto subcapítulo es desarrollar la teoría institucionalista, en el cual se describirá el enfoque clásico y neo institucionalista, sin embargo, se pondrá mayor atención la corriente del institucionalismo histórico pues éste será nuestro marco de referencia para explicar la dinámica persistente en nuestro caso empírico que será desarrollado en el capítulo 4 de este proyecto de investigación.

En sí, los elementos de análisis que serán retomados del enfoque histórico girarán en torno a la identificación de procesos o comportamientos que han persistido dentro de la SEDUM bajo una influencia prolongada en el tiempo (aspecto conocido como dependencia de rumbo), también gracias al institucionalismo histórico se pueden identificar los conflictos existentes dentro de la

estructura de la Secretaría, permite evidenciar escenarios de incertidumbre y el cómo han actuado algunos de los miembros de la organización que se han encargado de tomar decisiones en materia de PLU para dar cumplimiento a lo establecido en sus mecanismos normativos y en los PDU; del mismo modo, podemos analizar el caso de estudio bajo una perspectiva de poder para evidenciar las desigualdades operativas y de desarrollo de la institución surgidas o no desde la creación de la misma.

En términos generales, el institucionalismo permite dar cuenta y evidencia de la obsolescencia normativa de los mecanismos de PLU en el Estado de México, pues su premisa más importante es que las decisiones políticas por las que se inició o creó una organización, programa o una política, han tomado determinados procesos o comportamientos, cuya influencia ha sido tan fuerte y dominante, que bajo el contexto en el que opera ha sido difícil de alterar.

1.1. TEORÍA ORGANIZACIONAL

Parsons (2007, pp. 252, 255) menciona que las organizaciones juegan un papel importante en la definición de las formas y los medios para la toma de decisiones, cuyas disposiciones institucionales definen el comportamiento de una sociedad; es decir, las instituciones conforman las reglas del actuar colectivo, argumentando a su vez que estas organizaciones, dependiendo del grado de riqueza de la misma y su interacción o conformación de relaciones sociales más amplias, permite que estén sometidas unas con otras.

Las investigaciones inmersas en la disciplina organizacional han sido parte de un campo interdisciplinario; sin embargo, en un inicio el análisis de la teoría se ha desarrollado más ampliamente en colegios de negocios, distinguiendo dos enfoques para su estudio: desde una perspectiva pública y otra desde una perspectiva privada. (Christensen, Leagreid, Roness & Rovic, 2012, pp. 185, 186 & 188)

Derivado de que la corriente organizacional se ha desarrollado en amplios contextos disciplinarios, no existe un discurso hegemónico que permita definir concretamente las características de lo que es público o lo que es privado; del mismo modo, existe una diversidad de definiciones sobre lo que es una organización; por ello, en los siguientes párrafos se mencionan algunos de los diversos enfoques que desarrollan a la teoría organizacional, pues hoy por hoy se podría decir que ésta es una teoría cuya definición se encuentra en debate, de acuerdo con lo que se mencionará en las siguientes páginas.

1.1.1. DEFINICIONES EN DEBATE

Las organizaciones son definidas por North (1995, p. 15) como el conjunto de personas que están relacionadas para el alcance de objetivos comunes, los cuales pueden estar constituidos

por grupos políticos, en grupos económicos, en grupos sociales u órganos educativos; por su parte, Jones (2008, p. 2) coincide con la definición que le da al término de organización, pues para él las organizaciones son un mecanismo que las personas usan para la coordinación de acciones, con el propósito de alcanzar metas que desean o valoran.

Max Weber (1978) definió a las organizaciones como un grupo de individuos acostumbrados a acatar órdenes, cuyas funciones se han dividido por una autoridad superior para el alcance de objetivos; por otro lado, Dwight Waldo (1955) define a la organización como un elemento de un sistema administrativo en cuya estructura existen interconexiones particulares de carácter habitual y autoritaria; mientras tanto, Chester Barnard (1938) argumenta que las organizaciones formales son un conjunto de acciones coordinadas por dos o más individuos de manera conscientemente; definición que también comparte Philip Selznick (1948), pues él argumentaba que las organizaciones eran comprendidas como acciones realizadas de manera racional (en Harmon & Mayer, 1999, p. 46).

En contraparte, David Silverman (1971) estableció que las organizaciones son el conjunto de instituciones sociales que se crean en función de legitimar metas de carácter significativo para los miembros y la autoridad que la integra; no obstante, para Cohen, March y Olsen, una organización no es más que un cúmulo de aspectos como soluciones, percepciones o sucesos que están a la espera de conflictos para su solución (en Harmon & Mayer, 1999, p. 47).

En virtud de las definiciones dadas anteriormente, sobresale la repetición de algunos términos, como lo son el alcance de objetivos o metas, existencia de relaciones interpersonales en el entorno institucional, puede ser definida como un grupo de personas, individuos o mecanismos, son acciones coordinadas y racionales, está integrada por un grupo de individuos/personas y una autoridad y tiene como propósito la búsqueda y alcance de intereses en común, por ello ante las ideas expuestas se llega a la conclusión de que las organizaciones son:

El conjunto de personas y mecanismos que están relacionados entre sí, cuyo principal propósito es la búsqueda y el alcance de objetivos, metas y/o intereses en común, donde la autoridad es la encargada de coordinar acciones racionales y consientes para la solución de problemas de carácter significativo para la organización.

Con referencia a lo anterior, las organizaciones pueden operar bajo tres sectores, uno orientado hacia el sector público, el segundo hacia el sector privado y el tercero hacia el sector no lucrativo (Vernis, 2005, p.1); sin embargo, las características propias de cada uno de estos sectores engloban atributos de su antagónico, por lo que hoy en día ha sido un tanto difícil definir los límites, al menos de lo que son las organizaciones puramente públicas o privadas, pues las organizaciones públicas en cierta medida presentan características de las privadas y viceversa;

es en este sentido que para evidenciar y demostrar lo dicho anteriormente se describen algunas de las diferencias inmersas entre ambos sectores.

1.12 . DICOTOMÍA ENTRE LO PÚBLICO Y PRIVADO

Savas (2000) menciona que en el mundo han surgido problemas y fenómenos sociales como el de la privatización del Estado, cuyos resultados han dado la necesidad de redefinir los objetivos que anteriormente eran característicos del sector público, pues han surgido asociaciones entre los tres sectores con el único objeto de reducir problemas del mercado y debilidad en administraciones públicas (en Vernis, 2005, pp. 2 y 3).

Uno de los motivos que dieron origen a la asociación de organizaciones del sector público y privado fueron las transformaciones suscitadas en los modelos de organización social, cuyas lógicas de cambio estuvieron en función de la economía y las nuevas reglas de mercado como el de libre competencia; principalmente, estos cambios fueron resultado de procesos de crisis en los modelos de estado¹² tal y como se observará brevemente en los siguientes párrafos.

El estado liberal de derecho es un modelo que germinó con el desarrollo de nuevas reglas de mercado, como el de libre mercado durante el conflicto social y político de la Revolución Francesa; el objetivo principal de este modelo fue el de garantizar que en términos legales la sociedad pudiera ampararse en la aplicación de sus derechos y el desarrollo de sus obligaciones (Mendoza, s/f); sin embargo, este modelo fue sustituido durante los primeros años del Siglo XX por el Estado de Bienestar, también conocido como Estado Benefactor, en donde sindicatos, el estado y las empresas comenzaron asociaciones para realizar actos de negociación, dado que el capitalismo que imperaba en esa época trajo consigo nuevas reglas de mercado; es en este sentido que el Estado Benefactor favoreció a generar un sistema político más estable ante esos nuevos ajustes de mercado (Medina, 1998, p. 24, 26 y 30), entre las características más importantes de este modelo se encuentran:

- Intervención del Estado en la economía de los países, para afrontar las dificultades surgidas por actividades de libre mercado y de inversión privada que se generan bajo el sistema capitalista,
- Implementación de programas sociales cuyo propósito estuvo en función de aminorar las desventajas económicas y sociales que giraban en el entorno laboral, y

¹² Vernis (2005, p. 4) citando a Mendoza (1995) menciona que han existido tres modelos de Estado, el primero de ellos el Estado Liberal de Derecho, el segundo el Estado de bienestar o Estado Benefactor y por último el Estado Relacional, cada uno de estos modelos a presentado sus propias características bajo marcadas diferencias en el modelo de administración pública que presentan, el entorno social y la asociación pública-privada.

- Es un *sistema de representación de intereses*¹³ el cual es distintivo de competitivos sistemas partidarios (Medina, 1998, p. 29 y 30).

Dentro de este marco, el Estado Benefactor, casi al finalizar el Siglo XX, tuvo la necesidad de replantear sus objetivos para adaptarse a la realidad, surgiendo el Estado Liberal (Vernis, 2005, p. 4); este suceso fue conocido como la segunda gran crisis del sistema capitalista, ya que los países se enfrentaron a grandes problemas macroeconómicos, como el de la inflación y problemas de productividad; del mismo modo, el Estado tuvo que enfrentar la escasez de sus recursos para continuar con el otorgamiento de programas sociales, donde a su vez, la esfera privada ya no continuó incrementando sus ganancias, aumentó la burocracia dentro del estado y además se llevaron a cabo un gran número de movimientos ciudadanos que pusieron en tela de juicio la estructura del estado (Medina, 1998, p. 33).

Es así que bajo estas circunstancias, los límites entre lo público y lo privado comenzaron a desvanecerse, pues la entrada del Estado liberal fue el que dio la pauta para que el Estado o sector público, comenzara a encomendar acciones a la iniciativa privada para enfrentar la escasez de sus recursos y continuar con el otorgamiento de programas sociales; a pesar de esa ausencia de límites entre las organizaciones de ambos sectores, existen algunas diferencias muy marcadas que permiten identificar algunas características de lo que es público y lo que es privado, situación que se desarrolla en el siguiente apartado.

1.13 . DIFERENCIAS ENTRE ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Particularmente, Christensen, Leagreid, Roness & Rovic (2012, pp. 189, 190) identifican que el sector privado y el sector público dentro de las organizaciones son conceptos que se han diluido al pasar de los años, pues las organizaciones públicas, en algunos elementos, puede considerarse como público, pero en otros ámbitos como privado, a consecuencia de que no se han definido límites para determinar con precisión lo que se entiende como organización dentro del sector público.

Los mismos autores mencionan (2012, pp. 191, 192) que las organizaciones públicas se caracterizan en primer lugar porque es a través del voto popular que se logran elegir democráticamente a los líderes; en segundo lugar las organizaciones públicas se caracterizan por ser multifuncionales, en el sentido de que existe diversidad de situaciones conflictivas, las cuales no pueden resolverse con facilidad, como lo son la calidad de los servicios, la transparencia, el control, la dirección política, entre otros.

¹³ En palabras del autor

Por su parte, Ramírez (2011) enmarca una gran diferencia entre los sectores público y privado relacionado con el tema de la innovación, donde las empresas privadas son partícipes de esta actividad de manera constante para seguir existiendo ante la presencia de nuevos mercados globales, mientras que el sector público no se ve en la necesidad de innovar, pues a pesar de los nuevos procesos de globalización éstas pueden seguir subsistiendo dentro del sistema (en Morejón, 2016, pp. 130).

En relación con lo anterior, Morejón (2016, pp.138 y 139), bajo una perspectiva de la administración pública y privada, tema que se desarrollará en los siguientes apartados, contrasta la diferencia entre ambos sectores en términos de sus finanzas, donde las privadas se enmarcan en un ambiente para tener y alcanzar rentabilidad o lucro, mientras que en el sector público se gestionan los recursos para el alcance de objetivos de carácter social para su bienestar y la satisfacción de necesidades a través de la captación de impuestos.

Las organizaciones públicas también son definidas como instituciones que tienen un significado social dirigido a intereses comunes, cuyo propósito es actuar para disminuir desigualdades sociales, con el fin de construir un ambiente más justo (Arellano & Cabrero, 2005, p. 608), por ello la esfera de lo público gira en un ambiente de regulación e intervención social y de gobierno (Parsons, 2007, p. 37).

De las ideas expuestas anteriormente, se puede resumir que las organizaciones son el conjunto de individuos donde a través de la coordinación de acciones, se congregan para el alcance de intereses en común; por otro lado, sobre las bases de las ideas expuestas anteriormente, puede ser un dilema intentar definir los límites de lo que son las organizaciones públicas y las privadas, sin embargo, existen algunas características que permiten diferenciarlas, las cuales se resumen en la Tabla 1:

Tabla 1 Diferencias entre organizaciones públicas y privadas

Organizaciones Públicas	Organizaciones Privadas
Los líderes se eligen democráticamente	No se determinan democráticamente
Son multifuncionales	Tienen funciones concretas
Gira en un ambiente de regulación e intervención social y de gobierno	Son reguladas por el estado

Continua tabla en la siguiente página

Continuación de la Tabla 1 Diferencias entre organizaciones públicas y privadas

Organizaciones Públicas	Organizaciones Privadas
No se ven en la necesidad de innovar pues no compiten con otras organizaciones para subsistir	Son innovadoras a consecuencia de los nuevos mercados globales y los nuevos procesos de globalización
En términos de finanzas su objetivo es la captación de impuestos y satisfacer necesidades de carácter social	En términos de finanzas su objetivo es la rentabilidad y el lucro
Gira en un ambiente de regulación e intervención social y de gobierno	Son reguladas por el estado

Elaboración propia con base en Ramírez (2011), Morejón (2016), Parsons (2007) y Christensen, Leag Reid, Roness & Rovic (2012).

Si bien es cierto que la teoría organizacional académicamente se ha desarrollado bajo un ámbito de negocios, también existen otras corrientes teóricas que permiten analizar a las organizaciones no solo bajo una perspectiva de sus finanzas y de mercado, sino también bajo enfoques desde la ciencia política, la racionalidad limitada, de burocracia, desde la escuela del comportamiento, desde el movimiento de la Contingencia, desde la teoría institucionalista o inclusive desde modelos de gestión gubernamental como el de la Nueva Gestión Pública; por ello, en el siguiente apartado se describen en qué consisten cada uno de los movimientos y enfoques teóricos vinculados con la corriente organizacional para realizar estudios empíricos.

1.14 . TEORÍAS VINCULADAS CON LA CORRIENTE ORGANIZACIONAL

En virtud de lo mencionado, los análisis teóricos y empíricos enfocados con el estudio de las organizaciones, ya sea bajo una esfera pública o privada, se han apoyado y han trabajado bajo diversos supuestos teóricos, como la teoría de la ciencia política y la teoría de la racionalidad limitada, pues en el primer enfoque, dentro de las organizaciones existen relaciones de subordinación y liderazgo político, mientras que en el segundo enfoque de racionalidad limitada los integrantes de una organización y aquellos que toman decisiones dentro de la misma, actúan bajo una capacidad limitada de simplificación; es decir, que no son capaces de identificar las metas, consecuencias y las diferentes alternativas para enfrentar problemas (Christensen, Leag Reid, Roness & Rovic, 2012, p. 197).

Sin embargo, siguiendo las ideas de Christensen, Leag Reid, Roness & Rovic (2012, p. 202), actualmente existe ausencia de una teoría que explique totalmente cómo funcionan las organizaciones públicas, por ello las organizaciones dentro del sector público pueden explicarse

a través de tres factores: a) las elecciones y las estructuras formales, b) la cultura y las tradiciones y c) los valores y las normas dominantes.

La cultura y las tradiciones forman parte del conjunto de valores y normas dominantes que prevalecen en un periodo de tiempo, por eso la teoría organizacional fue vinculada en su momento con las Teorías de la Burocracia, pues el término burocracia ha sido asociado por Weber con el concepto de dominación, ya que, como asevera De la Rosa (2002, p. 21, 22) citando a Crozier, (1974), las organizaciones han sido creadas para dominar a los individuos que la conforman, presentando una nula capacidad para adaptarse al contexto que le impera.

Lapassade (1999, pp. 108, 136 y 137) argumenta que las organizaciones se enfrentan a un problema de la burocracia, ya sea enmarcado en un contexto económico y de lucha de clases (bajo las ideas de Marx), en un contexto de clases sociales dominantes (bajo las ideas de Trotsky), o en un contexto de cosificación y de los funcionarios del Estado (ideas de Gyorgy Lukács), entre otras; sin embargo, el principal motivo reside de un problema organizativo y en los criterios que guían la definición de burocracia, pues según él estas “... *se hallan determinadas por nuestra concepción de la historia.*” (1999, p. 205).

Siguiendo las ideas de De la Rosa (2002, pp. 22 - 23) existe otra corriente teórica vinculada con la teoría organizacional, la cual es la escuela del comportamiento¹⁴, pues dentro de ésta las organizaciones son concebidas como una estructura o un sistema de decisiones programadas o no programadas que fijan el rumbo de acción de las organizaciones, haciendo referencia a su vez al concepto de racionalidad limitada, que se mencionó en párrafos anteriores, cuya definición hace referencia a comprender el proceso y las condiciones bajo el que se desarrollan y se toman las decisiones; sin embargo, es en este sentido que para entender el cómo se toman las decisiones dentro de una organización pública no solo se debe tomar en cuenta escenarios de racionalidad limitada sino también los de incertidumbre y ambigüedad. (De la Rosa, 2002, p. 23)

Bajo una perspectiva teórica, Morejón (2016, p. 129), citando a Hall (1996) menciona que una estructura organizacional tiene fundamentalmente tres propósitos, el primero de ellos es lograr materializar las metas de la organización reflejadas en resultados, el segundo de ellos es que las organizaciones logren regular y garantizar que las personas acaten y se adapten a las exigencias de la misma, mientras que el tercero y último propósito está en función de la identificación de los medios y las formas para tomar decisiones por parte de las estructuras que ejercen el poder.

¹⁴ Con base en De la Rosa (2002, p. 23) la Escuela del Comportamiento forma parte de los cimientos del enfoque teórico del nuevo institucionalismo.

Como se mencionó en párrafos anteriores las organizaciones tienden a tomar decisiones a través de estrategias simplificadoras, las cuales con el paso del tiempo generan una rutina organizacional, la cual es definida por Vergara como:

“...una cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, sino que se dispara automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones. Todos los procesos cotidianos que tienen lugar en una organización están estructurados con base en rutinas, lo que libera capacidad de atención organizacional que es rígida hacia situaciones especiales o imprevistas.” (1997, p. 13).

Con relación a lo anterior, se observa que una rutina organizacional implica acciones rígidas que son aplicadas de manera imparcial a diversos contextos o situaciones que no necesariamente han presentado las mismas condiciones al fenómeno que provocó dichos procesos, de modo que la toma de decisiones por parte de la autoridad no puede definirse una acción como tal, ya que la manera en que el alto mando de la organización procede para actuar en dichos procesos, sus acciones se han constituido como costumbres y hábitos, en donde a lo largo del tiempo no se ha visto la necesidad de reflexionar sobre las decisiones que se han tomado dentro de la organización.

Por otro lado, Christensen, Leag Reid, Roness & Rovic (2012, p. 201) argumentan que las decisiones tomadas por parte de las organizaciones públicas pueden observarse a través de dos enfoques, el primero de ellos está vinculado hacia los ciudadanos, clientes o los usuarios, cuyas decisiones pueden repercutir de manera negativa a empresas, la distribución de bienes, entre otros aspectos; mientras que, el segundo enfoque está relacionado con aquellas decisiones que afectan de manera directa la estructura formal de una organización derivado de uniones entre sus unidades, cambios en las reglas de procedimiento y cambios laborales o de personal.

Para dar explicación a la forma en que se toman las decisiones organizacionales dentro de una institución, es necesario analizar dicho aspecto a través del modelo de racionalidad limitada¹⁵, pues, según Simon y March (1958), las decisiones dentro de las organizaciones están sometidos a problemas como recursos insuficientes, tiempos limitados y poca o nula capacidad e información para procesar, dando lugar a estrategias simplificadoras como el de la rutina organizacional (Vergara, 1997, p. 12, 13); en este mismo sentido, la orientación teórica de la racionalidad limitada identifica que es necesario el análisis de la estructura organizacional, pues

¹⁵ Vergara (1997, p.12) dice que el modelo de racionalidad limitada está relacionado con la forma en que toman decisiones las autoridades, la cual está en función a hallar un camino de acción que aporte resultados aceptables sin pretender optimizar los recursos organizacionales.

gracias a este se puede conducir y cuidar la conducta en la toma de decisiones dentro de una organización (Christensen, Leagreid, Roness & Rovic, 2012, p. 197).

Es necesario hacer referencia al movimiento de la década de 1960 de la Contingencia, el cual está vinculado con la perspectiva teórica que explica Morejón (2016) y Hall (1996) ya que como menciona De la Rosa (2002, p.23) este movimiento provocó el interés hacia el análisis de la estructura de las organizaciones y no sólo en el grupo de personas que la conforman, además los estudios de caso ahora ya no se limitaban a analizar organizaciones de manera específica, sino se convierten en análisis comparativos entre organizaciones; en términos generales lo que plantea el movimiento de la contingencia es:

“...que la estructura de la organización está en función de las variables ambientales, que la estructura de la organización está en función de las variables contextuales y que no existe una sino muchas mejores formas de hacer las cosas, pero ello depende tanto del tipo de organización y de las variables contexto/ambientales.” (De la Rosa, 2002, p.24).

Las estructuras de organizaciones formales son creadas para aumentar la legitimidad y eficacia de prácticas y procedimientos dentro de una organización, cuyo propósito es la introducción de un plan de actividades en donde se especifican los programas, los departamentos, posiciones y oficinas; sin embargo, uno de los problemas que presenta la teoría organizacional es el de describir bajo qué escenarios germinan las estructuras formales racionalizadas¹⁶, aceptando que los procesos de control y coordinación de actividades dentro de las organizaciones se han llevado a cabo con éxito en la actualidad; sin embargo, dicha aseveración se refuta al observar los resultados de investigaciones empíricas a organizaciones formales e informales, pues existe evidencia de que se desobedecen reglas, no se toman decisiones o, en su caso, cuando se llevan a cabo existe incertidumbre en las consecuencias que puede traer consigo el haber ejecutado algunas decisiones, las tecnologías no son adecuadamente eficientes y, finalmente, los medios de evaluación o fiscalización no son desempeñados de manera adecuada (Meyer & Rowan, 1999, pp. 79 - 81).

Cuando una organización diseña su estructura formal, ésta manifiesta a la colectividad que está actuando de manera adecuada, asegurando su legitimidad y su conservación; sin embargo, las organizaciones que crean estructuras formales únicas o que no incorporan elementos legitimados por la colectividad se les señala como negligentes, por ello a las estructuras se les debe dar un nombre apropiado a las actividades que se realizan, es en este sentido que solo las

¹⁶ Powell y Dimaggio (1999, p. 80) citando a Scott (1975) mencionan que la estructura formal racionalizada es un mecanismo que sirve para controlar y coordinar eficazmente las relaciones de las nuevas formas de trabajo y actividades técnicas dentro de un ambiente organizacional.

organizaciones presentaran tendencia al fracaso cuando las innovaciones en sus formas estructurales presente altos costos de legitimidad (Meyer & Rowan, 1999, pp. 89, 90 y 93).

En términos generales, la estructura de una organización, principalmente, pretende la división de trabajo, donde un líder es quien dirige y coordina las actividades de la organización en cada una de las unidades bajo las que opera; sin embargo, una parte esencial de las organizaciones no solo son las estructuras formales, sino también es importante la cultura organizacional, al menos dentro del sector público ya que ésta se basa fundamentalmente en otorgar de manera adecuada servicios que son indispensables para los ciudadanos (Morejón, 2016, pp.133 y 136).

Dado que las organizaciones públicas operan bajo un carácter multifuncional, es decir que lidian permanentemente con situaciones conflictivas de transparencia, calidad de servicios, entre algunos otros aspectos (Christensen, Leagreid, Roness & Rovic, 2012, p.192) Morejón (2016, p. 139) argumenta que para resolver situaciones conflictivas dentro de las organizaciones públicas, es necesario solucionar los problemas inmersos en el ámbito institucional y, al mismo tiempo, generar un cambio positivo en la gestión pública y en la organización.

Cuando se produce un cambio organizacional¹⁷, en realidad la transformación se efectúa directamente en las estructuras, lo cual implica un cambio de significados y de cultura, que es resultado de transformaciones fuera de la organización y un ajuste interno, cuyos factores de cambio organizacional están relacionados con: la infraestructura, la tecnología, la cultura organizacional, el comportamiento humano, la estructura formal de la organización, los procesos y los productos y servicios (Acosta, 2002, pp. 10 y 11).

Acosta (2002, p. 11) menciona que el cambio en la estructura formal de una organización se da para transformar la manera en que está organizada, particularmente para disminuir la burocratización, aumentar la descentralización, hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, para rediseñar horarios y puestos de trabajo, entre otros; sin embargo, siguiendo las ideas de Acosta (2002, p. 15) las organizaciones tienden a cambiar por los siguientes motivos:

- Presencia de nuevos enfoques o tendencias para aumentar la eficiencia dentro de la organización o para reajustar la estructura organizacional que no es efectiva,
- Problemas financieros de cualquier tipo,
- Coaliciones entre organizaciones,
- Cambios socioeconómicos del mercado como el aumento del desempleo, mayor presencia y participación de la mujer en el ámbito profesional o especialización laboral,

¹⁷ Para Espejel, Flores & Rodríguez (2010, pp. 79, 85 y 86) las instituciones cambian o se transforman a consecuencia de los acontecimientos socio históricos, cuyos procesos de cambio son resultado de la necesidad de transformar, innovar y reformar modos y pautas de vida, así como la vigencia de rutinas.

- Intervención del Estado o el gobierno y creación de reformas legislativas,
- Desastres naturales,
- Para ofrecer nuevos productos o servicios,
- Exigencias del medio en el que se desenvuelve la organización para aumentar su desempeño y competitividad,
- Sistematización y automatización de procesos gracias a la adquisición de tecnología, y
- Cambios en las políticas internacionales.

Para Peters (1999, p. 99, 100) dentro de la corriente teórica del institucionalismo histórico¹⁸, las organizaciones toman determinado rumbo, lo que Vergara llama rutina, donde las decisiones políticas dominantes persisten bajo una influencia prolongada de tiempo difícil de alterar, Peters llama a este proceso *dependencia de rumbo*; por ello cuando se da el cambio organizacional lo que se pretende es cambiar las rutinas en todos y cada uno de los niveles de la organización, por lo general los cambios involucran transformaciones en las funciones de la organización, en la cultura corporativa, en las relaciones entre equipos de trabajo, entre otros (Jones, 2008, p. 271).

Como menciona Jones (2008, 269, 270) el cambio organizacional es resultado de un proceso que tiene por objeto incrementar la eficiencia deseada en una organización en el actuar futuro; los cambios organizacionales son resultado de la necesidad de crear valor y adaptar o estructurar los recursos o rendimientos de la organización al ambiente presente vinculados con cuatro niveles de cambio: el de recursos humanos, recursos funcionales, recursos tecnológicos y las capacidades organizacionales.

Las organizaciones cambian a su vez para tomar medidas que promuevan la conducta ética en respuesta a las exigencias sociales, gubernamentales y políticas; sin embargo, cuando se presenta resistencia al cambio, la organización actúa de esta manera para conservar su situación actual (o *statu quo*); entre los motivos que sustentan la resistencia al cambio están las prácticas de poder y situaciones de conflicto, la cultura organizacional, la estructura mecanicista y las divergencias en la orientación funcional (Jones, 2008, pp. 273, 274).

Morgan y Murgatroyd (1994) señalan que, gracias a las evidencias obtenidas por estudios empíricos, se observa que la resistencia al cambio se ha dado bajo escenarios donde se incorporan nuevas rutinas a organizaciones del sector público, donde la cultura ocupacional entra en juego como un mecanismo de profesionalización, generando innovaciones en algunos procesos o rutinas (en Contreras, 2010, p. 297).

¹⁸ Tema central de este proyecto de investigación

Tal y como se mencionó anteriormente, las organizaciones públicas persiguen un objetivo central y común entre el grupo que la conforma, donde los cambios están en función de mejorar la prestación de bienes y servicios que beneficien a los ciudadanos o a solucionar problemas de la sociedad; sin embargo, no es hasta la adopción del modelo de gestión gubernamental conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) que las organizaciones se interesaron mayormente en la resolución y mitigación de problemas (Morejón, 2016, p. 136).

La NGP es adoptada dentro de las organizaciones del sector público, según Abrahamson (1991), porque éstas imitan a otros organismos que debido a su éxito han logrado tener popularidad bajo el ambiente en el que se desenvuelven, además existen grandes influencias políticas y problemas de legitimidad dentro de la organización lo cual provoca la adopción de una NGP (en Contreras, 2010, p.299).

Arellano y Cabrero (2005, pp. 602 y 603) citando a Niskanen (1972) y Ostrom (1973) argumentan que la NGP dentro de las organizaciones públicas permite que éstas sean controladas por los individuos de una sociedad y no por un gerente público o burócrata, ya que la sociedad conoce lo que desea la colectividad; en este sentido, la NGP permite la participación ciudadana una vez que la autoridad diseñó el programa público, midiendo el éxito del gobierno mediante la evaluación de resultados y su desempeño.

Desde el punto de vista de Contreras (2010, p. 287), las organizaciones públicas llevan a cabo transformaciones administrativas para modificar practicas institucionales como el de la NGP para que los gobiernos se adapten al contexto que le impera, transformándose la forma en que se llevan a cabo procesos, normas, estructuras administrativas, funciones e inclusive la cultura organizacional; el mismo autor menciona que las transformaciones provocan a su vez una reestructuración de patrones, pues las organizaciones adoptan procedimientos institucionales ya aprobados y consolados en otros ambientes o experiencias exitosas (2010, pp. 288 - 290).

Perlman & Pineda (2006, p. 72) argumentan que las organizaciones tienen una tendencia a cambiar de forma *incremental* y *concatenada* bajo periodos de tiempo muy largos; es decir que los cambios vienen asociados con uniones o enlaces de un elemento con otros, por ello la vinculación existente entre la institución y su medio ambiente es el principal motivo que repercute e incita el cambio organizacional.

Siguiendo con las mismas ideas de los autores mencionados anteriormente, cuando se da el cambio institucional, los verdaderos elementos de cambio son la organización y los individuos que la conforman, los cuales se comportan de tal manera que conducen las nuevas reglas y las nuevas condiciones de cambio para satisfacer sus intereses y maximizar sus preferencias; sin embargo, cuando se generan cambios institucionales existe una percepción de incertidumbre por parte del cuerpo de individuos que la integra pues estos al estar acostumbrados a las tradiciones

y circunstancias del pasado actúan de tal suerte que transforman gradualmente su contexto institucional (2006, p. 73 y 74).

Los cambios organizacionales también pueden expresarse en la reconfiguración de estructuras, sistemas de apoyo, en procesos, y en ámbitos económicos, donde estos elementos son transformados para asegurar a su vez el cambio institucional; sin embargo, cuando las estructuras formales de una institución se desarrollan a través de prácticas informales se genera dentro de las organizaciones públicas un ambiente de doble legalidad (es decir que dentro del escenario organizacional exista injusticia, corrupción, entre otros) (Espejel, Flores & Rodríguez, 2010, pp.101, 102).

En síntesis, los cambios organizacionales pueden definirse como aquellas transformaciones dadas por el interés de solucionar problemas dentro de la organización, dichos cambios están en función de replantear a nivel interno los significados, la cultura, la estructura, los procesos y el diseño de una organización, a pesar de los diversos motivos existentes que dan lugar al cambio organizacional, la solución de conflictos/problemas dentro de la esfera pública se constituye como la razón principal de cambio.

En virtud de lo mencionado en este apartado, se concluye que el objetivo de una organización pública es el alcance de metas de interés público, a través de mecanismos y acciones de regulación social y gubernamental, cuyas características están relacionadas con la multifuncionalidad, pretenden satisfacer necesidades sociales, no existe competencia entre organizaciones del sector público, los líderes son elegidos por voto popular, pretenden disminuir las desigualdades en la sociedad, gestiona sus recursos financieros a través de la captación de impuestos, entre otros.

Dado que las organizaciones públicas forman parte de un sistema administrativo, éstas son gestionadas por el Estado a través de la administración pública, pues ésta en palabras de Espejel, Flores & Rodríguez (2010, p.78) es la que "... destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional...", es decir, que en principio atiende las necesidades colectivas y después las necesidades de la institución.

En el siguiente apartado se desarrolla brevemente lo que es la administración pública y la vinculación existente con las políticas públicas, pues para el análisis de una organización pública no se puede prescindir del papel que juegan estos conceptos para crear, evaluar o transformar a las instituciones para que se desarrollen adecuadamente en el territorio bajo el que se desenvuelven; es en este sentido, que el desarrollo de ambos conceptos a su vez tiene gran interés en entender en mayor medida el cómo han funcionado y funcionan las instituciones.

1.2. LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

121. . ADMINISTRACIÓN

Guerrero (1981), en palabras de González (2005, p. 169), argumenta que es a través de la administración pública donde se puede ejercer y constituir el lazo para el contacto entre la sociedad y el estado, donde este último se instaure como un polo de poder; es decir, la administración pública es el mecanismo que permite la existencia de un vínculo de mediación y consenso entre la institución del estado o poder ejecutivo y la población.

La administración pública logra convertirse en ciencia durante el Siglo XVIII adquiriendo a nivel académico legitimidad, cuyo fundador fue Charles-Jean Bonnin (Guerrero, 2004, p. 17). Según Bonnin, la administración pública tiene como propósito intervenir en el interés público, el cual no es más que la compilación de las necesidades e intereses particulares de los integrantes de una comunidad (Guerrero, 2000, p. 37).

La administración pública tiene sus antecedentes en la ciencia de la policía, cuyo tránsito hacia la administración estuvo en función de la desarticulación entre la estructura de gobierno y la administración como parte del Estado (Guerrero, 2004, pp. 17, 21); la administración pública es un proceso sustancial del Estado el cual requiere normas como el código administrativo para poder aplicarla y operarla, cuyo mecanismo jurídico funge como un conjunto de garantías de legalidad que sirve para salvaguardar a las personas y a sus propiedades (Guerrero, 2004, pp. 93, 94).

La administración pública también es entendida por Jiménez (1975) como el conjunto de acciones administrativas ejecutadas por el Estado para el alcance de sus objetivos, apoyándose de organismos gubernamentales que aplican sus funciones y procedimientos a través de los tres ámbitos de gobierno: el federal, estatal y municipal (en Omaña, 1998, p. 1).

Por su parte la administración pública para Espejel, Flores & Rodríguez (2010, pp. 71 y 73) es el proceso y organización de gobierno que se concentra en el medio para instituir un conjunto de recursos jurídicos para la actuación administrativa de las organizaciones públicas el cual se ejecuta a través del principio de legalidad y de honestidad cuyo propósito es servir al interés público; en síntesis, dicho de otra manera, la administración pública no es más que el proceso donde el estado instaure mecanismos jurídicos para operarlos en función de dotar a los ciudadanos seguridad legal, donde además la estructura gubernamental funge como un elemento importante de análisis para desarrollar un ambiente de poder y control político.

Carrillo (2011, p.48) asevera que Ostrom¹⁹ es uno de los personajes que mayormente contribuyeron al estudio de la administración pública, pues, según él y otros personajes, como Wilson, Weber, Gulick y Simón, la administración está directamente vinculada con el concepto de burocracia, por ello, para solucionar los problemas del ambiente público es necesario no solo componer las organizaciones públicas, sino también los mecanismos organizativos y los marcos conceptuales relacionados con la administración.

Siguiendo las ideas de Carrillo (2011, p. 23, 25 y 33) los estudios sobre administración pública se han llevado a cabo a partir de dos enfoques, el primero de ellos conocido como enfoque clásico y el segundo enfoque conocido como moderno o actual; en el primer caso en conjunto con la teoría clásica de la organización lograron una gran influencia dentro de la teoría de la administración en la segunda mitad del Siglo XIX, donde Herbert Simon fue uno de los principales personajes que contribuyeron al mayor desarrollo de la teoría, pues él argumentaba que la toma de decisiones es un concepto que está íntimamente relacionado con la elaboración de las políticas públicas y la administración; además conceptualiza y enmarca las diferencias entre la administración y la política.

En sí, el objeto de estudio del enfoque clásico estaba encaminado en la diferenciación de los términos entre política y administración analizando su vinculación con las estructuras institucionales y las organizaciones gubernamentales; además los estudios realizados bajo este enfoque tenían sentido más práctico que teórico, dando mayor peso al hacer más efectiva la gestión administrativa²⁰ (Carrillo, 2011, p.27).

En este sentido, durante el Estado de Bienestar la administración pública alcanzó su mayor auge, pues éste era el padre todo poderoso que trabajaba como un mecanismo que se ocupaba de decisiones políticas dentro de la economía, la dotación de los servicios públicos, de la dirección de las empresas de los estados, de la regulación del mercado, y en general englobaba la regulación de todas las actividades de la colectividad y el mercado (Espejel, Flores & Rodríguez, 2010, p. 72); sin embargo, una vez que éste modelo cayó en crisis, la administración pública entró bajo un desequilibrio de identidad a consecuencia de la apertura de fronteras comerciales con la entrada del Estado liberal, el cual irrumpió en contra del viejo paradigma de la administración pública, pues ésta ya no estaba contextualizada a la realidad imperante que se desarrollaba bajo un mundo económicamente globalizado (Pineda, 2002, p. 143).

¹⁹ Elinor Ostrom ha realizado investigaciones en torno a las decisiones políticas y las tradiciones neo-institucionalistas, dotándole de gran importancia a las normas, a las nociones mentales, a la historia y a la evolución de las instituciones. (Congleton, 2007, p. 509)

²⁰ La gestión administrativa es una de las mayores inquietudes de la administración pública según Carrillo (2011, p.27)

Bajo esta coyuntura nace la nueva administración pública (NAP)²¹, el cual tuvo su origen en 1968 en el evento Minnowbrook Conference Center de la Syracuse University, en donde un grupo de jóvenes estudiosos identificaron un conjunto de singularidades anómalas de la vieja administración pública por lo que propusieron algunas destacadas propuestas, como la incorporación del valor de equidad como un servicio social e intentando modificar las estructuras y políticas que impiden la equidad social (en Carrillo, 2011, pp. 44 y 45).

El objeto de estudio de la NAP es el análisis de los elementos de la administración pública clásica, contextualizándola a la realidad moderna de las sociedades, analizando variables que no estaban contempladas en el enfoque clásico, debatiendo su vigencia para en su caso renovarla, por ello ésta nueva corriente se ha retroalimentado de otras perspectivas teóricas como el de gestión pública en organizaciones gubernamentales, la gerencia pública, el de modelos de administración estratégica, desde la ciencia política, las ciencias económicas, las ciencias sociales, entre otras. (Pineda, 2002, pp. 144 - 146)

Siguiendo las ideas de Pineda (2002, p. 147) la NAP tiene dos propósitos principales:

1. Los burócratas deben alcanzar propósitos en beneficio y para el servicio de la sociedad, y
2. Después de haber cumplido con su primer propósito, ahora pueden atenderse necesidades para el bienestar de la institución/burocracia.

Por su parte, para Rousseau (2011, p. 221) la administración pública ha presentado problemas para clarificar su objetivo de estudio, sus métodos de análisis y su finalidad; sin embargo, Guerrero (2004, pp. 87, 88) a pesar de que también considera que la administración pública carece de un objeto de estudio concreto, identifica algunos principios generales que son:

1. La administración es resultado del gobierno al que forma parte,
2. La acción es parte de su carácter,
3. Puede dividirse en dos tipos de administración: pública y especial,
4. En cada parte del territorio la administración pública se aplica a través de las leyes,
5. La ley administrativa es la que constituye al ciudadano como integrante del estado y como mecanismo de riqueza pública,
6. Para la ejecución de las leyes la administración hace uso de la acción, el examen y el juicio,
7. Por naturaleza las funciones administrativas son transitorias y prescriptibles,
8. Administrar es atribución exclusiva de una sola persona (el prefecto),

²¹ Conocido por Carrillo (2011) como enfoque moderno.

9. Los actos administrativos llevan el nombre de decisiones,
10. La autoridad tiene la obligación de recibir peticiones individuales,
11. La administración tiene como elemento histórico al gobierno,
12. La administración es el gobierno del territorio,
13. Dependiendo de la organización y el gobierno del Estado la autoridad administrativa debe estar en función de esta, y
14. La aplicación de las leyes del estado es un objetivo de la administración para perseguir fines comunes.

Hasta este punto se resume que la administración pública por su naturaleza es el mecanismo de mediación y consenso que permite intervenir en el interés público de una sociedad, donde el Estado a través de sus tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y en apoyo de otros organismos gubernamentales, protegen a los ciudadanos por medio de la aplicación y operación de un conjunto de garantías de legalidad materializadas en una serie de recursos jurídicos como códigos y leyes para el alcance de metas comunes.

Retomando las ideas de Powell & Dimaggio (2001) la administración pública está integrada por un conjunto de organizaciones gubernamentales surgidas y determinadas a consecuencia de las diversas circunstancias históricas y políticas de la época moderna, donde la eficacia es un rubro esencial de la acción gubernamental, pues el gobierno debe desempeñar sus funciones para el alcance de objetivos específicos a través de tiempos y recursos delimitados (en Rivero & Aguilar, 2009, pp. 245 y 246).

El argumento dado anteriormente por Powell & Dimaggio (2001) tiene relación con la idea planteada por Lapassade (1999) en el apartado referente a la teoría organizacional, pues este último dice que los problemas organizativos (relacionados con el tema de la burocracia) también están determinados por procesos históricos; por ello se deduce que al analizar los problemas y la eficacia de una organización, es necesario examinar con ojos de retrospectiva los proyectos o decisiones iniciales y la forma en que estos han moldeado el entorno presente para identificar aquellos comportamientos persistentes a través del tiempo²².

Recordando lo mencionado por Vergara (1997) en el primer apartado de éste capítulo, las organizaciones tienden a operar a través de estrategias simplificadoras, ya que éstas están sujetas a la disponibilidad presupuestal, la disponibilidad de tiempo o información; de la misma manera Rivero & Aguilar (2009) precisan que la administración pública a través de sus organizaciones

²² Dicho análisis es el objeto de estudio del enfoque teórico del institucionalismo histórico.

gubernamentales deben trabajar en presencia de algunos problemas relacionados con los elementos antes señalados, por ejemplo como cuando estos son insuficientes, limitados o nulos.

122 . POLÍTICAS PÚBLICAS

Como bien se mencionó en párrafos anteriores, la administración pública ha sido relacionada a su vez con las políticas públicas, pues estas nos permiten conocer empíricamente el cómo en la administración pública se delimitan los problemas, el cómo se formulan, adoptan, implantan y evalúan las políticas y el cómo se instituyen las agendas públicas, por ello, siguiendo las ideas de Lynn (1996), la administración pública y las políticas públicas pretenden solucionar dos dificultades: el primero de ellos la gestión administrativa o de las organizaciones y la gestión de las políticas (en Carrillo, 2011, pp. 36 y 51).

Sota (1997) expresa que la formulación de las políticas públicas es uno de los principales propósitos de las instituciones para atender necesidades apremiantes de la sociedad (en Rivero & Aguilar, 2009, p. 244) ya que:

“La formulación de las políticas públicas en términos urbanos y metropolitanos se dificulta dada la falta de claridad en torno a las tareas y, sobre todo, las responsabilidades. La metrópoli existe, pero no el engranaje institucional y organizacional.” (Rivero & Aguilar, 2009, p.256).

Bajo ésta coyuntura, aunque no es un tema que compete desarrollar en el presente capítulo, hablar de políticas públicas en términos urbanos permite advertir la importancia de crear instrumentos en la materia, pues las organizaciones gubernamentales necesitan depositar su interés en la elaboración de programas que se verán reflejadas en acciones de gestión; sin embargo, la existencia de una política pública no necesariamente garantiza la eficacia del mismo, pues pueden darse casos donde la política genere un escenario adverso al que se pretendió solucionar (Rivero & Aguilar, 2009, pp. 245 y 246).

De manera reciente, las políticas públicas se han visto en la necesidad de ser analizadas y evaluadas a consecuencia de que hoy por hoy a las autoridades de la administración pública se les exige rendir cuentas a la ciudadanía con el propósito de definir si estas son eficientes o no; por ello, existe un extenso desarrollo de literatura relacionado con el análisis de las políticas públicas a pesar de que el escenario imperante sobre el tema, al igual que la teoría organizacional no presente una definición cuyo discurso sea hegemónico para precisar el significado del concepto de políticas públicas (Kauffer, 2002, pp. 1-3).

En relación a lo anterior, las políticas públicas para Thoening (1985) son aquellas [no] acciones o [no] programas que la autoridad realiza o en su caso deja de realizar, para Larrue (2000) las

políticas públicas pueden ser acciones o decisiones formuladas por los miembros del sistema político-administrativo cuyo principal y único objetivo es la resolución de conflictos sociales (en Kauffer, 2002, pp. 3 y 4); de manera similar, Vargas (2007, p. 128) converge con las definiciones dadas anteriormente, pues él define el concepto de políticas públicas como una serie de decisiones formales que coyunturalmente germinan por la presencia de problemas, pues a consecuencia de ellos se crean acciones, normas y prácticas de solución, para aminorarlos o eliminarlos.

Las políticas comenzaron a formularse a comienzos del Siglo XX con el propósito, de solucionar o aminorar conflictos pues se creía que el gobierno podía ser capaz de ello; originalmente, los primeros estudios realizados en la materia estuvieron dirigidos a objetivos económicos y de defensa; sin embargo posterior a la segunda mitad del Siglo XX, los gobiernos de algunos países, como Estados Unidos, les surgió el interés de atender otros ámbitos de la sociedad, como la planeación urbana, el transporte, la salud, entre otros; por ello la comprensión de cómo se desarrollaba la sociedad dentro de su entorno, permitía construir un camino factible para mejorar la situación social (Parsons, 2007, pp. 51 y 54).

En el afán de entender cómo se desarrolla la sociedad en su entorno, el proceso de construcción de las políticas públicas se desarrolla al margen de la definición de cuáles son los problemas públicos, ejercicio que se constituye como la primera fase para que la administración pública pueda atender dichos problemas, la segunda fase corresponde a la formulación de las políticas cuya responsabilidad y diseño le corresponde sólo a la autoridad gubernamental, la tercera etapa corresponde a la implantación de la política para adoptar decisiones que serán puestas en marcha y por último la última fase corresponde al de la evaluación, en cuya etapa se revisa el contexto bajo el que se desarrolla el problema para identificar si la política es adecuada a la realidad o no (Vargas, 2007, pp. 129 – 132).

Bajo este mismo sentido, para la evaluación de las políticas públicas es necesario tomar en cuenta el criterio de credibilidad, pues uno de los problemas centrales de este concepto es la extemporaneidad, pues este término está relacionado con la percepción de que una política sea óptima al momento que impera; sin embargo, para dar credibilidad a una política es necesario también tomar en cuenta el concepto de compromiso, pues el compromiso es un problema que forma parte de la credibilidad (Carrillo, 2011, pp. 143, 146 – 148).

En resumen, la autoridad gubernamental o de la administración pública una vez que ha identificado los problemas que imperan en la ciudad debe implementar una serie de acciones, prácticas o normas definidas en una política pública para solucionar conflictos de todo tipo y que estén contextualizadas a la realidad y dinámica social presente, es por ello que los conceptos de administración pública y políticas públicas están íntimamente vinculados, pues para calificar

la credibilidad y eficacia de uno y otro, es necesario evaluar a ambos y no prescindir de alguno de ellos para su análisis.

Igualmente el propósito de desarrollar el enfoque de la administración pública previamente al desarrollo de la teoría institucionalista, no es un hecho aislado del objeto de estudio de este proyecto de investigación, pues con base en Espejel, Flores & Rodríguez (2010, p. 86) todas las organizaciones públicas son entidades de la administración pública que han sido institucionalizadas, las cuales se ostentan en una serie de rutinas de comportamiento que manifiestan los intereses, las perspectivas, los valores y los recursos estables de una institución, por ello, los siguientes apartados estarán enfocados a desarrollar la teoría institucionalista y los enfoques que de ella emergen.

1.3. TEORÍA INSTITUCIONALISTA

A finales del Siglo XX surgió un gran interés por el análisis de las instituciones (formales e informales) de las organizaciones públicas para explicar el porqué del comportamiento individual; sin embargo, existe evidencia de estudios realizados en la época antigua donde se analizaba el éxito de las instituciones en el ambiente gubernamental, diseñando y creando nuevas instituciones retomando las recomendaciones previstas de instituciones que habían sido evaluadas para determinar su éxito (Peters, 1999, p. 13, 16).

Con base en Peters (1999, p. 16, 17) la ciencia política tiene sus orígenes en el diseño y el análisis institucional, cuyos primeros pensadores inmersos en la ciencia política destacan Althusius, Thomas Hobbes, Montesquieu y John Locke; sin embargo, no es hasta la participación de Woodrow Wilson como líder del Movimiento Progresista que se intenta transformar a las instituciones gubernamentales de Estados Unidos para prescindir de actos partidistas dentro de las instituciones, implementar organizaciones independientes del gobierno para su regulación y una administración pública más profesional.

Los institucionalistas definen a las instituciones como acciones gubernamentales que actúan en ámbitos organizacionales, por ello la teoría institucionalista propone crear instituciones nuevas, pues los Estados a través de las instituciones buscan dar solución a los conflictos ejercidos por la colectividad derivados de actos de corrupción, entre otros (Vargas, 2008A, p. 47).

Por su parte North (1995, pp. 13, 14) define a las instituciones como el conjunto de reglas o limitaciones creadas e implementadas para y por una sociedad, con el propósito de guiar la interacción del hombre, las limitaciones pueden ser de carácter formal (escritas en papel) como los reglamentos o normas, y los de carácter informal (no escritas) como códigos de conducta, costumbres, tradiciones o acuerdos.

En términos generales las instituciones son una concepción creada por el hombre que evoluciona y es alterada por él mismo, cuyo proceso de transformación institucional es un hecho innegable y difícil de evitar; por lo general las instituciones (formales) cambian en el sentido de aumentar la efectividad de procesos o en la implementación de normas, o también para incrementar el cumplimiento de estos bajo un carácter coercitivo; por su parte las limitaciones informales son más resistentes al cambio e inclusive impenetrables (North, 1995, pp. 16 y 17).

Martínez (2006, pp. 24 y 26) menciona que las instituciones son importantes para un estado ya que precisan los beneficios y las sanciones estipuladas en un conjunto de reglas, cuyo propósito es fijar el rumbo de acción y de interacción humana para reducir la incertidumbre y así proteger a la sociedad; sin embargo, un aspecto fundamental de las instituciones que no se debe olvidar es que para su funcionamiento, creación y planeación eficiente deben existir intereses en común por parte del cuerpo que conforma la institución. Dado que las instituciones tienen atributos políticos; es decir que se desempeñan en un ambiente inmerso en el área política, dependiendo del grado de institucionalización existirán luchas de poder dentro de ellas (Martínez, 2006, p. 32).

Como menciona Romero (1999, p. 49) es necesario precisar que las organizaciones no son los elementos que se institucionalizan, sino lo que se institucionaliza son las formas organizacionales, las estructuras que lo componen y sus reglas, pues el acto de institucionalización tiende a disminuir la diversidad.

En resumen, las instituciones son reglas, costumbres, códigos, acuerdos o tradiciones conformados dentro de organizaciones formales e informales que tienen por objeto fijar el rumbo de acción e interacción de la sociedad a través de limitaciones cuyo carácter coercitivo sirve para el cumplimiento del conjunto de reglas, costumbres, códigos, acuerdos o tradiciones, donde la sociedad comparte intereses en común para protegerse del medio ambiente bajo en el que se desenvuelve.

Peters (1999, pp. 36 y 37) menciona que uno de los elementos más importantes de una institución la conforma su rasgo estructural de la sociedad y su gobierno, cuya estructura al igual que North puede ser formal e informal, siendo este elemento una de las características más importantes de una institución; sin embargo, este autor define tres características más, que son:

- La presencia de estabilidad a lo largo del tiempo y gracias a ello se puede predecir el comportamiento de la institución,
- Donde se define a la institución como aquel elemento que tiene la capacidad para afectar el comportamiento del individuo, pues ésta restringe en cierto modo el comportamiento de los miembros de la institución a través de limitaciones e informales, y finalmente

- La relacionada con los valores y las instituciones, pues en cada uno de estos los miembros que la conforman deberán compartir valores comunes.

Con base en March y Olsen (1997), los elementos de análisis de la teoría institucional son las reglas, las normas, las prácticas informales y las tradiciones existentes en las organizaciones que conforma el sistema político (Martínez, 2006, p. 28), por ello para analizar la teoría institucional es necesario conocer los diversos enfoques dentro de esta corriente, donde a pesar de que el objetivo de análisis es la institución, los elementos de análisis y las corrientes teóricas en las que se apoyan son distintas.

Bajo estos términos, es necesario no olvidar precisar la definición del concepto institucionalismo, por lo que García (2013, p. 6) lo define como:

“...el instrumento teórico y empírico que ayuda a explicar la creación, el desarrollo, el funcionamiento y el cambio o extinción de las instituciones organizaciones, y en el caso que nos ocupa, de las organizaciones de derecho público creadas por el marco constitucional, de nominadas de forma tradicional como instituciones políticas, siendo la base en primer lugar el Estado, y los poderes en los cuales se divide el ejercicio de las funciones del propio Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo o administrativo y Poder Judicial.”

En virtud de lo mencionado anteriormente es necesario diferenciar los términos de institución e institucionalismo, pues el primero se enmarca en un escenario conformado por reglas, costumbres, códigos, acuerdos o tradiciones conformados dentro de organizaciones formales e informales que determina el camino de actuación de la sociedad, mientras que el segundo concepto es considerado como una herramienta que permite comprender como se crean, cómo funcionan, cambian o desaparecen las instituciones.

Una vez precisadas estas diferencias entre institución e institucionalismo, procederemos a desarrollar el enfoque clásico y nuevo de la teoría institucionalista, Peters (1999) destaca que existen más de doce enfoques institucionalistas (en Vargas, 2008A, p.47); sin embargo, para términos de este apartado se describirán los enfoques que plantea el mismo autor en su obra *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* (1999) con el objetivo de explicar algunos de los enfoques institucionalistas que notablemente puedan revelar empíricamente el proceso bajo el que la SEDUM se está desarrollando; para ello es necesario enmarcar las diferencias entre el enfoque de la vieja y nueva escuela y así entender el proceso de evolución de la teoría institucionalista.

131. ESCUELA DEL VIEJO INSTITUCIONALISMO

El viejo institucionalismo surgió a finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX como una corriente teórica opuesta a la economía clásica (Arias, 2008, p. 36); ésta primera escuela constituyó la base de la ciencia política, caracterizándose según Peters (1999, p. 20-26) con los siguientes puntos:

- La primera característica es la de legalidad y está relacionada con la ley y el papel bajo en el que ésta se desempeña dentro del ámbito gubernamental y en el sector público, pues la ley según la escuela del viejo institucionalismo funge como una institución cuyo juicio divulga aquello que es adecuado y se puede observar de manera más significativa en los institucionalistas normativos; en palabras de Basabe (2007, pp. 179 y 180) precisa que la teoría clásica institucionalista tiene principalmente una orientación normativa, pues su objeto de análisis está principalmente enfocado en la legislación y en su estructura formal, para poder predecir y determinar conductas individuales o colectivas,
- La segunda característica corresponde a que en el enfoque del viejo institucionalismo la perspectiva estructuralista es sumamente importante para determinar el comportamiento del individuo, pues la influencia de estos puede modificar el rumbo de los eventos dentro de la esfera gubernamental,
- La tercera característica es el holismo, donde los institucionalistas de la vieja escuela realizaban análisis comparativos con el objetivo de identificar elementos que permitieran diferenciar un sistema de otro describiendo cada una de las complejas realidades políticas y sus entornos, principalmente comparando sistemas sociales,
- La cuarta característica es la fuerte presencia de fundamentación histórica de los sistemas políticos con el propósito de entender el origen bajo el que se desarrolló y produjo ese sistema; del mismo modo, retoma el comportamiento del individuo pues la comprensión de la historia colectiva permite darle un significado a la influencia política generada a través de la historia por medio de las interacciones de la política y su entorno socioeconómico, y finalmente
- La última característica de la vieja escuela institucionalista es el análisis normativo, pues su preocupación por las normas y los valores implicaba la interpretación y el perfeccionamiento del sector gubernamental.

Para el análisis de las instituciones, esta vieja perspectiva teórica hacía uso de una metodología descriptiva cuyo razonamiento era de tipo inductivo, en donde se le consideraba a las instituciones como aquellos mecanismos, normas, esquemas o regulaciones existentes a lo largo de un periodo de tiempo, que regulaban la conducta de los individuos para crear soluciones y

tomar decisiones pragmáticas, las cuales eran impuestas a los individuos para corregir problemáticas pasadas (Vargas, 2008, p. 3).

Con base en Martínez (2006, p. 28) el viejo institucionalismo defiende que los ordenamientos legales son parte de la columna vertebral de las interacciones del ser humano, preocupándose a su vez por el análisis de la estructura de las organizaciones, pues gracias a este enfoque se puede comprender la forma en cómo operan los distintos niveles jerárquicos de una organización a través del análisis de las variables de orden y acción.

Gracias a esta perspectiva teórica, en cooperación con la sociología política se lograron cimentar las bases del término buen gobierno, cuya naturaleza está enfocada en los procesos para elaborar y ejecutar políticas públicas que regulan y crean instituciones, por ello también los estudios realizados por institucionalistas analizan el conflicto, la política y el poder en los procesos de cambios institucionales, todo esto en función de comprender por qué se dan los procesos de cambio institucional (Vargas, 2008, pp. 3, 6 y 7).

Vargas (2008, p. 7) menciona que los cambios institucionales por lo general son resultado del interés por legitimar las renovaciones sociales y los cambios en las diversas culturas del mundo antiguo y nuevo (etnología) en ambientes políticos dentro de las organizaciones; sin embargo, este es un tema que para términos de éste apartado no se profundizará pues una de las características más importantes del nuevo institucionalismo es el estudio del cambio institucional, situación que no es un elemento central de análisis por parte de la vieja escuela institucionalista.

De las ideas expuestas anteriormente, podemos definir al enfoque tradicional institucionalista como aquel paradigma teórico que vino a retroalimentar a la ciencia política para analizar a las instituciones, en principio bajo una perspectiva legalista que permite fijar el rumbo de actuación de un individuo o en general de los miembros que conforman una organización, entendiendo la naturaleza de las instituciones a partir de la comprensión de significados que emergen dentro de una cultura (enfoque estructuralista) y su vinculación con los agentes externos que influyen en dichos significados, de ahí su carácter holístico y su interés por el análisis histórico, el cual representa un elemento importante de ésta vieja escuela, para la solución de problemas presentes con base en experiencias pasadas.

Si bien el enfoque clásico permitió abrir un panorama más amplio de análisis de las instituciones, Martínez (2006, p. 31) menciona que se crearon dos nuevas corrientes teóricas que pretendieron sustituir al enfoque institucionalista de la vieja escuela a consecuencia del periodo de crisis bajo el que sufrió la teoría posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, dichos enfoques fueron conocidos como la teoría conductista y el de la elección racional, los cuales estaban orientados hacia análisis de tipo individualista (donde los individuos tomaban sus propias elecciones); sin

embargo, estos enfoques no tuvieron el auge esperado pues no lograron eliminar o en su caso disminuir problemas de orden, falta de estabilidad y de incertidumbre, pero durante los 60s y 70s del Siglo XX, sí lograron tener gran influencia para el análisis de las instituciones (Perlman & Pineda, 2006, p.76).

132 . ESCUELA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

El nuevo institucionalismo o también neo institucionalismo, tiene sus orígenes en las ciencias sociales y hasta el momento es un concepto que al igual que la Teoría Organizacional presenta gran diversidad de definiciones y enfoques sustentados en nociones como el de estructuras, el comportamiento, las reglas, de racionalidad limitada, entre otros (De la Rosa, 2002, p. 28); sin embargo, existe un objetivo en común en la gran diversidad de corrientes y estudios que giran en torno al tema del nuevo institucionalismo, el cual es el estudio de las instituciones para identificar los procesos que afectan y limitan a las organizaciones sociales.

El resurgimiento de la teoría institucionalista con el nuevo institucionalismo emergió de la corriente teórica del Viejo Institucionalismo de Philip Selznick (Romero, 1995, 46), contando con algunas características del antiguo enfoque; sin embargo, enriquece a la teoría anterior con la utilización de nuevas herramientas de investigación (Peters, 1999, p.14).

El viejo y el nuevo institucionalismo convergen en el análisis de la relación entre una organización y su ambiente, donde la institucionalización es un proceso dependiente del Estado, a su vez es un factor que limita la racionalidad de la organización; sin embargo, el nuevo institucionalismo incorpora a la irracionalidad organizativa²³ dentro de las estructuras formales de la institución (Romero, 1999, pp. 46 y 47).

El nuevo institucionalismo es definido por March y Olsen (1997) como aquel enfoque teórico que expone la persistente duración de procesos sociales observados bajo dos contextos: uno donde las instituciones se transforman de manera “incremental²⁴” y el segundo visto desde una perspectiva donde las reglas y normas institucionales directamente repercuten en el comportamiento del individuo (Martínez, 2006, p. 26).

Los cambios en las instituciones son incentivadas por su interacción con el medio ambiente, ya que los vertiginosos cambios bajo los que se desarrolla el entorno imperante provoca a su vez que las instituciones se transformen para estar en congruencia con el ambiente bajo el que opera;

²³ Para términos de este proyecto de investigación la irracionalidad organizativa será vista a su vez como irracionalidad colectiva, cuyo tema se abordó en el Movimiento de la elección racional.

²⁴ Martínez (2006, p.29) explica que el término incremental hace referencia a aquellos cambios que se dan bajo periodos largos de tiempo.

hasta este punto es importante advertir que existe evidencia de que las instituciones hasta finales del Siglo XXI solían cambiar bajo periodos largos de tiempo (Martínez, 2006, pp. 29 y 30), situación que hoy por hoy en el caso Mexicano prevalece.

Los diversos enfoques inmersos en la teoría neo institucionalista coinciden en tres aspectos importantes: el primero de ellos considera que para el estudio de las instituciones se puede hacer uso de metodologías de investigación que permiten medirlas y verificarlas, el segundo aspecto es que el análisis de las instituciones son la columna vertebral de la vida política y el tercero corresponde a la importancia que se le dan a las instituciones como el elemento que permite explicar cómo son y han sido las decisiones políticas (Martínez, 2006, p.34).

Gracias a esta orientación teórica los procesos sociales se pueden explicar a través de su estabilidad, analizando su contexto organizacional y sus reglas, identificando la vinculación existente entre el medio ambiente y la institución como elementos que permiten entender el principio de los cambios organizacionales (Perlman & Pineda, 2006, p.72).

Pineda (2002, p. 141 y 142) concuerda con las ideas de Perlman & Pineda (2006) sobre el cambio organizacional, pues él citando a March y Olsen (1997), argumenta que el cambio institucional es uno de los principales objetos de interés del nuevo institucionalismo, pues permite entender por qué surgen las tradiciones, las modificaciones/ajuste de normas y reglas y cómo se comporta el medio bajo el que se desarrolla una estructura política, en general éste autor sintetiza los elementos de interés de la teoría Neoinstitucionalista en dos objetivos:

1. Pretende explicar la relación entre el comportamiento organizacional y las instituciones, y
2. Desea exponer cómo y porqué las instituciones nacen y se transforman/cambian.

En este mismo sentido, para Perlman & Pineda (2006, p.71) el objetivo principal del nuevo institucionalismo es el análisis de todos y cada uno de los procesos donde las instituciones se desarrollan, así como también analizar como las decisiones y procesos que se llevan a cabo dentro de ellas intervienen en la conducta de los integrantes de una organización; sin embargo, para entender el comportamiento de las personas y los procesos bajo las que operan las instituciones es necesario hacer mención de tres enfoques teóricos para su estudio: el institucionalismo histórico-político, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo de la elección.

En general existen diversos enfoques analíticos disciplinarios que son diferentes entre sí inmersos en el ámbito del nuevo institucionalismo; sin embargo, este proyecto de investigación centrará su descripción en aquellos enfoques que son abordados frecuentemente en los textos institucionalistas de autores como Guy Peters (1999), de Perlman y Pineda (2006), de Espejel,

Flores y Rodríguez (2010) y De la Hoz (2016). Las diversas perspectivas teóricas que más han desarrollado los autores mencionados anteriormente son: el enfoque de la elección racional, el sociológico, el histórico, el empírico y el normativo; por ello, en el presente capítulo se describirán algunas de las características más trascendentales y el objeto de estudio de cada una de las corrientes institucionalistas que se mencionaron en el presente párrafo.

133 Institucionalismo normativo

Esta perspectiva teórica fue parte de las raíces del nuevo institucionalismo, pues el institucionalismo normativo se caracterizó porque las normas institucionales además de ser su objeto de estudio, en principio antes de la presencia de los enfoques de la elección racional, el sociológico e histórico, se argumentaba que las normas eran aquellos mecanismos que moldeaban y determinaban el comportamiento individual de los miembros de una institución (Peters, 1999, pp.37 y 38).

En palabras de Peters (1999, pp. 45, 51 y 53) el institucionalismo normativo “...refleja el papel central asignado a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta.”, ya que los términos de comportamiento que se desarrollan bajo este enfoque están determinados bajo una *lógica de lo adecuado o una conducta aceptable* del individuo a fin de alcanzar un beneficio como resultado de sus actos; es en este sentido que las normas y reglas son un elemento de análisis importante de las instituciones, pues gracias a éstas, la lógica de lo adecuado o las conductas aceptables se pueden formalizar.

Bajo estas ideas, Peters (1999, p. 67) también argumenta que las instituciones suelen tomar ciertas conductas por el carácter coercitivo de las reglas formales, es decir las materializadas o escritas en papel, influyendo en los valores de los individuos dentro de una organización; ante este argumento, se puede evidenciar la importancia de realizar este proyecto de investigación, pues precisamente identificar el cómo las instancias de la administración pública que toman decisiones para conducir el desarrollo urbano, permite dar evidencia del porqué la ausencia de PLU en las ciudades, ya que como señala Gutiérrez (2014, p. 10) “... es en el ámbito de gobierno de la ciudad donde podremos encontrar las respuestas que estamos buscando.”

En general, el neo institucionalismo en sus diversas vertientes tienen objetos de análisis distintos entre sí, pero a pesar de ser diversos tienen un objeto de análisis en común: la institución, aunque las reglas formales dan la pauta para definir y limitar el comportamiento del individuo, existen algunas otras dimensiones de análisis que no solo estudian a las instituciones bajo un carácter normativo, pues existen estudios sobre instituciones cuyo propósito es el análisis de la historia y la persistencia de rutinas, el análisis del comportamiento de los miembros de una institución en términos de maximización de beneficios individuales y colectivos, análisis bajo una

perspectiva social y cultural, y en general todas aquellas dimensiones de análisis del institucionalismo de la elección racional, la sociológica y la histórica.

134 Institucionalismo de la elección racional

Este movimiento tuvo por objeto la disminución de la incertidumbre y el aumento de resultados positivos; sin embargo, éste enfoque señala que la política es un conjunto de agrupaciones del actuar colectivo, donde bajo un contexto institucional, en cierta medida los beneficios que se generan por el aumento de resultados sólo benefician a un grupo en específico de personas que son actores relevantes de una organización; por su parte, este enfoque pretende explicar el nacimiento de las instituciones utilizando procedimientos de investigación donde deducen conclusiones lógicas a través de la elaboración de un conjunto de principios cuyo análisis parte de lo general hasta llegar a premisas que concluyen en hechos concretos o particulares²⁵, en este mismo sentido el enfoque de la elección racional permite explicar el cómo las instituciones pueden mantenerse en existencia a través de largos periodos de tiempo (Perlman & Pineda, 2006, pp. 80-82).

Perlman & Pineda (2006, p. 80) mencionan que esta escuela presenta cuatro características fundamentales que la distinguen, las cuales son:

1. Los estudiosos de esta escuela para el análisis del comportamiento hacen uso de suposiciones,
2. Se inclinan por la utilización de modelos de grandes postulados y pocas variables para su análisis,
3. Establece que los actores de una institución han establecido sus preferencias, la cuales han sido adaptadas al contexto bajo el que opera a través del principio de transitividad, es decir, que entre sus elementos existen relaciones que permiten transferir o complementarse unos con otros para adecuarse a su medio ambiente, y
4. Se argumenta que, en una institución, el comportamiento de los individuos pretende cumplir al máximo sus preferencias.

Si bien es cierto, las normas o reglamentos dentro de una institución permiten determinar y establecer límites de conducta aceptables que pueden favorecer a la colectividad, la ausencia de ellas dentro de las instituciones puede provocar un ambiente de irracionalidad colectiva, situación que es un elemento fundamental de análisis del enfoque de la elección racional, pues ésta perspectiva teórica da por hecho que cuando el individuo actúa de manera egoísta para la maximización de beneficios, provoca conductas poco efectivas para el cumplimiento de sus obligaciones (Peters, 1999, p. 74).

²⁵ Procedimiento conocido como método deductivo.

Retomando las ideas de Herber Simon, él no se muestra conforme con las aseveraciones mencionadas anteriormente, ya que la maximización de beneficios o la optimización de recursos es traducida como una circunstancia difícil de alcanzar, pues las instituciones toman decisiones en función de la disponibilidad de recursos y de información²⁶, por ello no es que los resultados institucionales sean poco efectivos para el cumplimiento de obligaciones, sino que para el alcance de las metas institucionales, sólo se fijan rumbos de actuación plausibles que permita tener resultados aceptables (en Pineda, 2002, pp. 148 y 149).

En este sentido, Pineda (2002, p. 150) argumenta que los análisis efectuados bajo una perspectiva de estudio racional no permiten revelar y exponer la vida organizacional o en su caso institucional, pues el proceso bajo el que los individuos toman decisiones se da de manera subjetiva en el sentido de que las preferencias de los individuos y las organizaciones no son estables ni precisas.

Por otro lado, para éste enfoque el cambio institucional no es un elemento importante de análisis; sin embargo, gracias a este los individuos pueden darse cuenta de las fortalezas y debilidades de una institución, cuyos cambios son resultado de la renovación de sus intereses para adecuarse a lo que la institución puede realizar; en contraparte, el cambio institucional bajo la perspectiva del institucionalismo histórico surge por la necesidad de alcanzar un equilibrio intermitente o punteado, es decir, que la institución permanezca y funcione en un ambiente acorde con las decisiones que se ejecutaron desde el origen de la organización (Peters, 1999, pp. 90 y 106).

Ante lo mencionado se puede inferir que ambas posturas para evaluar a las instituciones pueden ser utilizadas conjuntamente, ya que pueden existir escenarios donde los integrantes de una institución con el objeto de alcanzar ese equilibrio intermitente, continúen llevando a la práctica acciones iniciales de la organización para renovar sus intereses personales en función de las debilidades de la organización, propiciando que estos trabajen en un ambiente de seguridad y no de incertidumbre.

Existen diversos modelos de análisis para estudiar el enfoque institucionalista de la elección racional como la teoría del juego, los apoyados en reglamentaciones y aquellos que analizan la relación jefe-agente; sin embargo, a pesar de que el componente de análisis tiene orientaciones distintas, estos convergen en tres aspectos importantes:

1. La primera similitud está relacionada con la definición que le dan al concepto de institución, pues la tesis que precisan es que éstas son un conjunto de reglas que regulan el comportamiento del individuo, en donde los individuos actúan de manera [racional]

²⁶ Los cuales generalmente son insuficientes. (Pineda, 2002, p. 148)

- ante los estímulos y limitaciones establecidas en esas reglas, con el único propósito de maximizar sus beneficios particulares,
2. La segunda semejanza está en función de los problemas en común existentes en cada uno de los modelos mencionados anteriormente, como el de la coordinación y el control de la burocracia pública y/o el interés por remediar el *problema de Arrow*²⁷, y
 3. Por último, la tercera similitud considera que cualquier institución se crea a través de una tabla rasa; es decir, que es como una tabla bajo en el que no se ha escrito nada donde no se toman en cuenta los hechos del pasado de la institución u organización; esta última perspectiva es en cierta medida compatible con el institucionalismo histórico pero incongruente con el institucionalismo normativo. (Peters, 1999, pp. 75 y 76)

A modo de resumen se identifica que, bajo el enfoque de la racionalidad, la función principal de las instituciones es la de proporcionar a los individuos un rumbo de acción, en el que ellos puedan tomar decisiones ante un medio en el que se desarrollan circunstancias que generan una percepción de incertidumbre y poco estable, por lo que la teoría de la racionalidad limitada a su vez permite determinar por qué los integrantes de una institución actúan de manera egoísta.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, derivado de que se analizarán las acciones y transformaciones llevadas a cabo por parte de la SEDUM para observar cómo son y cómo se ha llevado a cabo los procesos en la toma de decisiones por parte de las autoridades de la organización, se retomarán algunos componentes de análisis del enfoque de la elección racional bajo el teorema del problema de Arrow, pues como bien se mencionó, éste analiza a un grupo de personas que se encargan de tomar decisiones a fin de dotar de bienestar a la población para la que trabajan, cuestión que será analizada en el Capítulo IV de ésta investigación.

En este sentido, una vez realizado el diagnóstico y la evaluación del modelo de PLU vigente en el Estado de México, se podría afirmar o no si la aplicación de los instrumentos de planeación y el marco normativo está bajo los supuestos de Herbet Simon en el que asevera que las instituciones actúan en función de la disponibilidad financiera y de información, provocando que bajo el contexto de la PLU los PDU se conviertan en instrumentos aceptables y poco efectivos.

135. Institucionalismo sociológico

Esta segunda escuela de pensamiento institucionalista se caracteriza por su objeto de análisis ya que se interesa por la trascendencia de los procesos de aprendizaje y asimilación de conocimientos; es decir, el de los procesos cognoscitivos del ser humano, de este modo enmarca

²⁷ Peters (1999, p. 76) menciona que el *problema de Arrow* es un teorema o una paradoja que está enfocada al análisis de un conjunto de individuos que tienen la posibilidad de tomar decisiones cuya función es dotar de bienestar y satisfacción a la población en general sin atribuir esa labor a través de la autoridad.

a los individuos y a las organizaciones como entes pasivos, preparados para adaptarse a los cambios organizacionales, los cuales se efectúan bajo periodos lentos de tiempo (Perlman & Pineda, 2006, p.74).

El institucionalismo sociológico surgió de la teoría organizacional, cuya ideología concibe a las organizaciones como construcciones culturales de la sociedad, pues dentro de las organizaciones no existe la presencia de individuos racionales, es por eso, que el pensamiento de este enfoque basa sus análisis bajo una perspectiva cultural y social (Perlman & Pineda, 2006, p.75, 82 y 83).

En términos específicos Perlman & Pineda aseveran que los estudiosos del institucionalismo sociológico buscan:

“...explicaciones al por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas institucionales, procedimientos o símbolos, además de ahondar en cómo tales prácticas son difundidas a través de los campos organizaciones y entre las naciones.” (2006, p.83).

Los mismos autores (2006, p.83-85) mencionan que existen tres aspectos que caracterizan al institucionalismo sociológico:

1. La primera característica está relacionada con los términos de cultura e instituciones, ya que ambos se complementan y no es posible desvincularlos uno del otro, pues la cultura es asociada a un conjunto de símbolos, rutinas de trabajo y patrones que definen el comportamiento del individuo dentro de la institución,
2. La segunda característica se inclina en comprender el vínculo entre la acción individual y las instituciones, ya que los individuos que forman parte de la institución se les ha asignado una tarea determinada, las cuales involucran la aplicación de normas que influyen e impactan en el comportamiento individual, afectan los cálculos estratégicos, las preferencias e inclusive la identidad de los actores; de este modo, el actuar de los individuos germina de la interpretación para así enfrentarse al mundo desconocido y responder a éste en relación con su experiencia dentro del ámbito organizacional.
3. La tercera y última característica tiene que ver con la memoria profesional para fijar un curso de acción y así solucionar conflictos, de tal manera que lo que se persigue es satisfacer intereses y maximizar ganancias colectivas que bajo un contexto social son bien vistas por el grupo de la institución.

La relación existente entre lo descrito anteriormente y lo que se desea explicar en nuestro caso de estudio, gira en un entorno donde se pretende identificar cuáles son las costumbres de la SEDUM que han prevalecido en la organización desde que se creó, como por ejemplo rutinas de trabajo para dar seguimiento a los PDU o en la aplicación del Libro V, aquellos símbolos

representativos de la organización talvez vinculados a partidos políticos, a personas o inclusive patrones de comportamiento para aplicar normas o para adaptarse a los cambios y transformaciones dentro de la Secretaría a través de la memoria profesional como bien menciona Perlman & Pineda (2006) para la satisfacción de intereses de la organización.

Peters (1999, pp. 152 y 154) enmarca al institucionalismo sociológico como el mecanismo que permite dar cuenta del papel protagónico que tienen los valores y los símbolos para definir a una institución y marcar el camino o rumbo de acción de los miembros que la conforma, pues las instituciones forman parte de un sistema capaz de dar significado y manipular símbolos para el comportamiento de los individuos, es por eso que Espejel, Flores & Rodríguez (2010, pp. 64 y 65) argumentan que para explicar las prácticas burocráticas bajo el enfoque sociológico, es necesario y muy importante analizar a todos los elementos a nivel social y cultural, ya que éste último se constituye a través de una red de rutinas, pautas de comportamiento y símbolos.

136 Institucionalismo empírico

En sí, el institucionalismo empírico tiene como objeto de estudio el análisis de las influencias entre organizaciones institucionales, clasificándolas para comprobar si presenta un impacto notable en la práctica y gestión gubernamental (Peters, 1999, p. 144); para De la Hoz (2016, pp. 117 y 118) el institucionalismo empírico es la corriente que permite explicar cómo se da la ejecución de políticas públicas y como las instituciones impactan en la formulación de éstas.

La perspectiva empírica presenta problemas para la utilización de una metodología; sin embargo, a pesar de dicho inconveniente las exploraciones teóricas bajo este enfoque son sumamente apreciables para el realizar análisis institucionalistas; no obstante, al igual que la teoría organizacional, el institucionalismo de la elección racional y en general el enfoque neo institucionalista, el institucionalismo empírico tiene diversas perspectivas de análisis (Peters, 1999, pp. 122 y 124).

De acuerdo con Peters (1999, pp. 124 – 133), algunas de las diversas perspectivas de análisis que se desarrollan bajo la corriente empírica están relacionadas con:

1. El análisis en el desempeño entre regímenes o sistemas políticos como el presidencialista y parlamentario,
2. La investigación sobre la *institucionalización de las legislaturas*²⁸, pues las legislaturas nos permiten identificar indicadores empíricos para evaluar en términos estadísticos sus elementos, y

²⁸ En palabras del autor (Peters, 1999, p. 130).

3. El análisis de cómo se ejecutan y formulan las políticas públicas, el cual Peters (1999, p. 133) lo resume como el "...análisis institucional y estructural de las estructuras de implementación...".

En resumen, el institucionalismo empírico es aquella corriente que permite examinar cómo son las estructuras de gobierno y cómo estas formulan e implementan políticas públicas, cuyo principal impacto radica en como las instituciones las estructuran para su implementación. Si bien es cierto esta corriente empírica podría servir al análisis de nuestro caso de estudio, derivado de que presenta problemas metodológicos, se ha considerado no retomar el enfoque, pues además de que Peters (1999) prevé dicho inconveniente, los diversos autores que analizan la teoría neo institucionalista bajo la corriente empírica, no realizan un amplio desarrollo teórico del mismo.

137. Institucionalismo histórico

La teoría institucionalista estuvo impulsada por dos enfoques teóricos que durante la década de los años 60s y 70s del Siglo XX influenciaban predominantemente en el ámbito de la ciencia política: el estructuralismo y la política, dando lugar a analizar a las organizaciones institucionales políticas a partir de las conducta colectivas, pues éstas son quienes determinan su comportamiento; del mismo modo, los institucionalistas de esta escuela advierten que la política es el elemento que permite explicar los problemas entre grupos organizativos y la escasez de recursos dentro de estos (Perlman & Pineda, 2006, p.76).

El institucionalismo histórico permite explicar la forma en que toman decisiones los individuos y las organizaciones bajo escenarios de incertidumbre y de relaciones de poder; del mismo modo, éste enfoque también permitió revelar que la falta de cuidado y el otorgamiento de privilegios enfocados a algunos beneficios, eran los motivos principales que originaban conflictos dentro de las estructuras de organizaciones económicas y políticas, de igual manera una aportación más de esta corriente es el análisis de cómo se comportan los individuos y el impacto que tiene la percepción de las instituciones en el desempeño y cumplimiento de objetivos (es decir, observar cómo las instituciones afectan el comportamiento de los actores), analizando a su vez el por qué estas permanecen subsistiendo a lo largo del tiempo (Perlman & Pineda, 2006, pp.74, 77 y 78).

Este enfoque concibe a las instituciones como un conjunto de ordenamientos formales e informales como las normas o las costumbres que tienen su origen en las rutinas organizacionales, dando mayor énfasis a los análisis de las instituciones políticas de carácter formal y al Estado, el propósito de analizar el comportamiento de los individuos es para lograr cambios a patrones de comportamiento o a las rutinas instauradas dentro de la organización (Perlman & Pineda, 2006, pp.75, 77 y 79).

Siguiendo las ideas de Perlman & Pineda (2006, p. 77) esta corriente se caracteriza por cuatro aspectos:

1. Organiza y clasifica las relaciones existentes entre el comportamiento individual y el de las instituciones, en fracciones más extensas y desarrolladas,
2. Destaca las desigualdades entre la operación y el desarrollo de las instituciones bajo una perspectiva de poder,
3. La dependencia es una de las características del desarrollo institucional, y finalmente
4. Algunos factores como los arrojados en resultados políticos son contribuciones que pueden completar los análisis institucionales.

El nuevo institucionalismo histórico se apoya de otros enfoques teóricos como el de la causalidad social para explicar el por qué los individuos se resisten a las transformaciones institucionales (Perlman & Pineda, 2006, p.79), pues bajo una perspectiva histórica las organizaciones son consideradas como elementos que persisten en el tiempo (Pineda, 2002, p. 163).

En este sentido, Peters (1999, pp. 99 y 100) argumenta que las decisiones política iniciales, los programas o inclusive las organizaciones por lo general suelen persistir en el tiempo o tomar determinado rumbo a consecuencia de que no se ha ejercido una presión política fuerte que permita dar origen al cambio ya sea porque los contextos son difíciles de alterar, este proceso es nombrado por él como *dependencia de rumbo* en donde las actividades iniciales a través del tiempo tienen una influencia prolongada y dominante sobre la política que impera a pesar de que ésta no esté contextualizada a su entorno.

Como tal, ésta corriente institucionalista fue una de las primeras adaptaciones del nuevo institucionalismo, cuyos primeros proyectos de investigación estuvieron enfocados en el análisis de las instituciones políticas a través de extensos periodos de tiempo, la primera de estas exploraciones fue la realizada por Peter Hall en 1986 cuyo objeto de análisis era el de entender los antecedentes políticos y las decisiones político económicas entre Francia y Reino Unido, identificando que las decisiones políticas y el desempeño de los gobiernos está influenciado por diversos factores institucionales cuyas políticas iniciales y actividades se convierten en rutinas (Peters, 1999, pp. 100 y 101).

Desde el punto de vista de Peters (1999, pp. 102 y 105) las decisiones iniciales se convierten en rutinas en función de un proceso de adaptación de la dinámica política o de la propia institución, sin embargo, cuando estas son inadecuadas tienden a desaparecer o a readaptarse a su ambiente, es por eso que el institucionalismo histórico tiene como principal objeto de estudio la persistencia de las organizaciones después de su formación institucional, si bien, comprender como se ha dado la formación institucional es importante, para partir con la realización de

estudios bajo este enfoque, es necesario tomar en cuenta la fecha de cuando se produjeron o crearon las variables de análisis de una institución como por ejemplo las leyes, para precisar si esas normas, programas, acciones u organizaciones iniciales han perdurado y moldeado el entorno bajo el que se desarrollan a lo largo del tiempo.

Claro está que bajo escenarios de persistencia de normas, programas, acciones u organizaciones iniciales estos pueden perdurar por muchos años pero, en algunos casos pueden darse procesos de cambio que dotan de un *equilibrio intermitente* a la institución; es decir, que ésta se conserve en un ambiente de armonía o equilibrio en relación con las medidas y acciones tomadas inicialmente; sin embargo, dentro de este enfoque histórico existen algunos dilemas de conceptualización en el tema de cambio, pues no existe una fórmula para predecirlo, no obstante sí es posible que se produzcan cambios institucionales rápidos una vez que se ha interrumpido la estabilidad de la institución (o también el equilibrio intermitente), esta interrupción provoca periodos de estancamiento de la institución (Peters, 1999, p. 107).

Los procesos de adaptación están vinculados a su vez con procesos y estrategias simplificadoras, medio bajo en el que se desarrollan las rutinas en una organización, las rutinas son definidas como los procedimientos, estrategias o formas organizativas convencionales bajo las que opera una actividad política en cuyas decisiones no existen de por medio actores racionales (Espejel, Flores & Rodríguez, 2010, p. 91).

En función de lo explicado en párrafos anteriores, se resume que el principal objeto de estudio del institucionalismo histórico es: "...explicar la persistencia de las instituciones y sus políticas, en vez de evaluar la naturaleza de esas instituciones y esas políticas." (Peters, 1999, p. 113).

Conclusiones parciales

En relación con lo anterior, se puede concluir que los enfoques institucionalistas planteados enmarcan un escenario diverso para analizar a las instituciones de la administración pública; sin embargo, para el desarrollo de este proyecto de investigación sólo se considerará aquel enfoque que además de no presentar problemas metodológicos como lo es el institucionalismo empírico, esté mayormente relacionado con la dinámica prevaleciente en el caso de estudio.

El aspecto más importante a considerar para el análisis del caso empírico, es la identificación de los procesos o comportamientos que han limitado y afectado la manera en cómo la SEDUM ha conducido el desarrollo urbano y el ordenamiento de los asentamientos humanos y centros de población en el Estado de México; si bien cierto, a pesar de que existen diversos enfoques de la corriente Neoinstitucionalista para analizar dichos procesos o comportamientos, sólo se retomaran elementos de aquellas corrientes que permitan explicar situaciones como:

- Exponer la persistencia de procesos y comportamientos organizaciones o institucionales desde la creación de la Secretaría,
- Evidenciar cómo las reglas informales han repercutido en el comportamiento de los miembros de la Secretaría en la aplicación y seguimiento de los PDU y el Libro V del CAEM,
- Identificar el cómo los mecanismos normativos en materia de PLU han determinado y moldeado el comportamiento de las organizaciones privadas para conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población en el Estado de México,
- Identificar cómo la Secretaría ha permitido y formalizado bajo una lógica de lo adecuado aquellas conductas persistentes que no han permitido un equilibrado y ordenado desarrollo urbano en la entidad, por parte de los miembros que la integran y de las organizaciones privadas que trabajan para ella,
- Identificar ¿Cuáles han sido las reglas informales que han influido en el desarrollo y crecimiento de los asentamientos humanos de manera dispersa y fragmentada en el Estado de México, provocando que lo establecido en los mecanismos de PLU (es decir el Libro V del CAEM y los PDU no se lleven a cabo como dicta la ley,
- Identificar si los mecanismos de PLU se han constituido como elementos plausibles para obtener resultados aceptables para la administración pública en el control y ordenación del desarrollo urbano y los asentamientos humanos de la entidad en función de la disponibilidad de información o de recursos, o si se han constituido como elementos realizados para la maximización de beneficios de enclaves ya sea políticos, institucionales o sociales,
- Evidenciar cómo ha sido la toma de decisiones en materia de PLU por parte de aquellos individuos que tuvieron y tienen atribuido esta función dentro de la Secretaría para identificar la relación entre el comportamiento de los miembros de la organización y los cambios organizacionales frente a la intervención de la estructura política del Estado de México,
- Como bien se mencionó en páginas anteriores, se pretende identificar cuáles son las reglas informales o los aspectos culturales de la SEDUM que han prevalecido en la organización desde que se creó, cuáles han sido los patrones o rutinas de comportamiento para aplicar normas o para adaptarse a los cambios y transformaciones dentro de la Secretaría, e
- Identificar los factores internos y externos de la Secretaría que han provocado que no se transformen los mecanismos normativos de PLU del Estado de México para elaborar PDU que ordenen de manera equitativa y racional el territorio de la entidad.

En virtud de lo mencionado, se ha identificado que el institucionalismo histórico funge como el principal marco referencia para el análisis del caso empírico, ya que esta corriente contiene los elementos de análisis que interesan a este proyecto de investigación.

Siguiendo con esta misma línea de análisis, el siguiente capítulo fungirá como el marco de referencia para contrastarlo con la perspectiva institucional y dar explicación a los resultados obtenidos por el análisis documental y el trabajo de campo que se observará en el Capítulo IV de este documento.

LA NUEVA AGENDA URBANA EN EL DESARROLLO URBANO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

¿Qué vía tienen que seguir las ciudades para ser más prosperas?

Erik Vittrup Christensen

CAPÍTULO II NUEVA AGENDA URBANA EN EL DESARROLLO URBANO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Hoy en día la NAU se ha constituido como la guía para el rumbo de acción de los gobiernos locales, y de manera particular de las instituciones públicas que se encargan de orientar el desarrollo urbano y los asentamientos humanos; ante este contexto, el institucionalismo histórico, como bien se dijo anteriormente, tiene como propósito analizar el comportamiento de los individuos para identificar patrones de comportamiento o rutinas instauradas en una organización; para ello fue necesario abordar la problemática urbana bajo un contexto internacional, ya que de ésta manera se evidencia que existen patrones de comportamiento que se replican en diversos contextos o en varias ciudades.

Si bien es cierto, las ciudades presentan diversas problemáticas urbanas, en este capítulo se abordarán las que inciden de manera significativa en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial con base en lo señalado por ONU-Hábitat; bajo esta coyuntura, el análisis realizado a las Directrices Internacionales y a la NAU, permitirán en su conjunto definir los elementos que han persistido como objeto de interés y atención por parte de ONU-Hábitat en materia de PLU, los cuales se contrastarán con el enfoque teórico del Institucionalismo Histórico.

Como bien se mencionó anteriormente, el presente apartado se constituye como el marco de referencia que ayudará a evidenciar la obsolescencia o no del modelo de PLU vigente en el Estado de México. La razón que explica la elaboración del presente capítulo deriva de la necesidad de anticipar que los órganos gubernamentales encargados del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos de cualquier entidad mexicana lejos de ser renovados por moda, estos deben transformarse en relación con las necesidades imperiosas socio-territoriales de las urbes. Ante esto, el objetivo del presente capítulo es evidenciar la importancia bajo el contexto internacional, de mejorar el modelo de PLU imperante en cada ciudad, identificando elementos de persistencia bajo la perspectiva de ONU-Hábitat.

El presente capítulo estará constituido por dos subcapítulos, el primero de ellos tiene por objeto realizar una retrospectiva histórica de las Conferencias celebradas por las Naciones Unidas en Hábitat I y II en la década de los años 70's y 90's, con el propósito de identificar los compromisos, objetivos y recomendaciones planteados por cada uno de los eventos para resolver problemas en materia de asentamientos humanos; dentro de éste primer subcapítulo también podemos observar la descripción de los motivos que dieron origen a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), cuyo objetivo principal se centró en destacar los nuevos retos que tienen las ciudades para solucionar los problemas urbanos; una vez identificado los nuevos retos bajo los que deben trabajar las ciudades, en el segundo subcapítulo a la luz de las propuestas internacionales

emanadas de la NAU y en las Directrices Internacionales se identificarán los elementos en materia jurídica, institucional e instrumental que deben fortalecerse en las ciudades para contar con un eficaz y eficiente modelo de PLU.

Como parte de las aportaciones finales del presente capítulo, se prevé una serie de conclusiones a fin de realizar una vinculación entre los preceptos planteados por la NAU y las Directrices Internacionales y el enfoque teórico del institucionalismo histórico.

Antes de comenzar con la descripción del devenir histórico de ONU-Hábitat, es de gran importancia mencionar al lector, que la legislación urbana y la forma en que la administración pública conduce el desarrollo urbano, se ha constituido como eje principal de análisis y de atención por parte de ONU-Hábitat derivado de las evidencias obtenidas gracias al Reporte Ciudades del Mundo 2016, en donde se menciona que los marcos institucionales y legales presentan un estado desalentador y caótico para el desarrollo urbano, el cual presenta marcos legales similares al momento de celebrar Hábitat II.

Bajo esta coyuntura se puede inferir que las reglas formales e informales, son dos elementos que fuertemente inciden en la interacción y aplicación de las leyes para la planeación de las ciudades, cuya voluntad política repercute en la materialización de resultados.

2.1. ONU-HÁBITAT EN LA HISTORIA

La Organización de las Naciones Unidas, mejor conocida como ONU, desde su creación en la década de los años cuarenta ha tenido como prioridad la resolución de conflictos en diversos ámbitos como los sociales, culturales, económicos, humanitarios y de estímulo al respeto de los derechos humanos para buscar el bienestar de la población, implementando diversos programas e iniciativas vinculadas con lo anterior (United Nations, 2014); sin embargo, no es hasta creación del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) que se logra promover y prever asentamientos humanos planificados y sostenibles, tomando en cuenta temas relativos con la vivienda, la infraestructura, los servicios básicos la eficiencia del gobierno y el empleo (United Nations, 1976).

El interés internacional para implementar acciones que permitieran reducir los efectos negativos en las ciudades derivados del descontrolado crecimiento urbano que crece cada día a un ritmo sin precedentes, fue un tema que previamente a la década de los 70s diversos países del mundo comenzaron a tener en cuenta, sin embargo, no es hasta la creación de la Fundación de las Naciones Unidas para el Habitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH) en 1975, que se comenzó a atender los temas relacionados con la urbanización de las ciudades; no obstante, derivado de que la dinámica poblacional mundial prevalecía en zonas rurales, la urbanización y

sus implicaciones en las ciudades no fue hasta ese entonces un tema de suficiente relevancia. (ONU – Hábitat, 2012).

El primer evento celebrado por la ONU en materia de asentamientos humanos fue el llevado a cabo en 1976 en Vancouver, Canadá en el cual se retomaron temas para atender problemas apremiantes de los asentamientos humanos, sobre vivienda y servicios, este primer evento fue mejor conocido como Habitat I en el cual se elaboró la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (HIC, 2016, pp. 2, 7 y 27).

La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos planteaba 24 líneas de acción, las cuales estaban enfocadas principalmente en la elaboración de políticas en materia de asentamientos humanos que fueran significativas para el territorio, correspondientes a las condiciones de las ciudades y que fueran eficaces en su implementación, entre las líneas de acción más representativas para el tema de investigación se destacan seis:

- Que el gobierno elabore planes espaciales estratégicos y adopte políticas en materia de asentamientos humanos que sirvan de guía para el desarrollo socioeconómico, donde dichas políticas deben estar vinculadas y en armonía con políticas de tipo social, sobre agricultura, sobre preservación del medio ambiente y la cultura, entre otros,
- El gobierno debe crear instituciones y mecanismos que permitan el desarrollo e implementación de políticas en la materia,
- Cualquier ciudad debe contar con políticas de crecimiento y distribución de población, sobre la localización de actividades productivas y usos de suelo para que los procesos de urbanización se den ordenadamente promoviendo iniciativas de ocupación racional del espacio rural,
- Debe existir una continua cooperación y relación entre el gobierno y la población de distintos niveles, promoviendo programas de participación de diversos sectores sociales,
- Para el desarrollo de asentamientos humanos más armoniosos es necesario reducir las disparidades existentes entre las áreas urbanas y rurales, por ello el gobierno debe adoptar políticas que permitan disminuir las disparidades entre áreas urbanas y rurales,
- La comunidad internacional debe ejercer su responsabilidad de servir de soporte para alcanzar esfuerzos nacionales en materia de asentamientos humanos mientras éstos sean inadecuados para alcanzar todas las necesidades de la sociedad (United Nations, 1976, pp. 6-9).

Por otro lado, el documento mencionado anteriormente propuso 64 recomendaciones que formaban parte del Plan de Acción de Vancouver las cuales estaban vinculadas con: a) la adopción de políticas y estrategias para los asentamientos humanos, b) planeación de los asentamientos, c) albergues, infraestructura y servicios, d) suelo, e) participación pública, y f)

instituciones y administración (United Nations, 1976); si bien es cierto, todos los temas que se propusieron en el Plan de Acción de Vancouver tienen gran relevancia para evaluar la eficiencia del modelo de PLU Mexiquense, sólo se abordaran aquellos elementos que contemplen políticas y estrategias que giren en torno al ámbito institucional, normativo e instrumental; bajo estas ideas, entre las recomendaciones más destacables propuestas en Hábitat I, se encuentran:

1. Recomendaciones en materia de planeación de los asentamientos:

- La planeación de los asentamientos debe reflejar las prioridades nacionales, regionales y locales, además de usar modelos basados en valores autóctonos del espacio (Recomendación B.2),
- La expansión urbana debe ser planeada dentro de un contexto regional y coordinada bajo una renovación urbana; entre los requerimientos más importantes a destacar para alcanzar esta recomendación, se encuentra: contar con la normatividad, con instrumentos legales y con instituciones que administren y regulen la adquisición de suelo y su desarrollo, así como la protección a los ecosistemas y al suelo en estado crítico (Recomendación B.9),
- Los nuevos asentamientos deben estar planificados dentro de un marco regional para alcanzar las estrategias nacionales y el desarrollo de objetivos en la materia, para ello se debe prestar atención al mejoramiento en la red de la estructura nacional de los asentamientos, integrando nuevos asentamientos en los planes regionales y nacionales considerando la distribución del empleo, del mismo modo se debe poner en marcha programas flexibles que a través del tiempo permitan adecuarse en función a las tasas de crecimiento, la estructura por años y la composición social de la población (Recomendación B. 10), y
- La recomendación B.16 expresa que los procesos de planeación de todas las escalas debe estar sujeta a un proceso continuo que requiere coordinación, monitoreo, evaluación y revisión, donde la planeación debe ser comprensible, oportuna y orientada a la acción, por otro lado, ésta debe estar respaldada por una política de compromiso firme para la acción; además el análisis de los procesos de planeación no deben estar aislados a los ejercicios para planear pues este debe evolucionar continuamente (United Nations, 1976, pp. 7 – 15).

2. Entre las recomendaciones más importantes precisadas en materia de suelo están:

- Derivado de que el suelo es uno de los recursos naturales más apreciados, éste debe ser utilizado de manera más racional, según la Recomendación D.2 el uso del suelo para agricultura que suele transformarse al urbano, debe estar sujeto al control y regulación público, pues éste es presa fácil para la especulación y la invasión urbana,

por ello es necesario zonificar y planear los usos de suelo como un instrumento básico de una política de suelo en general y de control de usos de suelo en particular, así como también, es importante que existan controles legales eficaces en la materia, y

- Las medidas efectivas para la planeación y el control del uso de suelo no pueden ser implementadas si la información no es adecuada, ya que la comprensión de la información sobre las capacidades del suelo, las características, la tenencia, el uso y la legislación continuamente deben adaptarse para que todos los niveles de gobierno y la ciudadanía pueda ser guiada en materia de distribución de uso de suelo, para ello la declaración de Vancouver en su Recomendación D.7 menciona que es necesario que exista evaluación de las capacidades y uso del suelo, realizando levantamientos topográficos y catastrales para realizar evaluaciones periódicas del uso del suelo, también es necesario simplificar y actualizar los procesos de recopilación, distribución y análisis de información de manera precisa, por otro lado, es necesario utilizar efectivamente la legislación y los instrumentos existentes, así como también innovar dichos mecanismos para implementar políticas en materia de suelo (United Nations, 1976, pp. 29 – 33).
3. Si bien es cierto la participación ciudadana no es un tema principal que sea objeto de análisis de este proyecto de investigación, la Declaración de Vancouver (United Nations, 1976, p. 34) enfatiza la importancia de la participación social²⁹ en los procesos de planeación de los asentamientos humanos, pues es un elemento importante para formular estrategias, implementar y administrar los asentamientos humanos. Entre las recomendaciones más representativas que se han considerado para este proyecto de investigación, están:
- Para poder lograr un proceso de planeación más democrático y efectivo es necesario que el gobierno y los profesionales intervengan en el proceso de participación y que se cuente con una legislación que estimule y regule dicha actividad, además se debe promover la utilización de medios de comunicación para llevar a cabo foros de participación ciudadana y debates públicos (Recomendación E.3),
 - Debe existir un amplio proceso de participación en el que estén involucrados diversos sectores de la población (Recomendación E.4),
 - La participación ciudadana debe darse de manera más activa en zonas que requieran especial atención; por ejemplo, las áreas donde exista una rápida expansión urbana, para formular e implementar políticas para el desarrollo de asentamientos humanos

²⁹ El documento The Vancouver Declaration on Human Settlements, fue un texto traducido por el autor de este proyecto de investigación, en donde la participación ciudadana es llamada como participación pública.

o para realizar investigaciones que son de interés y beneficio público (Recomendación E.5), y, por último

- Realizar esfuerzos para descentralizar las instituciones de planeación y las operaciones de gestión para permitir que las comunidades puedan identificar sus necesidades y las líneas de acción que son prioritarios al contexto local (Recomendación E.6) (United Nations, 1976, pp. 34-38).

4. El último conjunto de recomendaciones que plantea el Plan de Acción de Vancouver está vinculado con las instituciones y la administración, el cual para términos de este documento es uno de los más importantes, pues los planes, los programas, las políticas y las estrategias propuestas en materia de asentamientos humanos no podrían ser elaboradas e implementadas si no se cuentan con mecanismos e instrumentos operados por las instituciones, para implementar un nuevo programa es necesario contar con legislaciones nuevas que están habilitadas para materializar las necesidades de una sociedad, sin embargo los cambios en la legislación son un proceso muy largo, es en este sentido que la declaración plantea las siguientes recomendaciones:

- La Recomendación F.3 precisa que a menudo el objetivo de muchas instituciones no es relevante para las necesidades de una comunidad, de la misma manera los procedimientos administrativos o la legislación suelen ser anticuados, las estructuras institucionales son muy problemáticas, entre muchos otros problemas, por ello, en Hábitat I se precisó que las instituciones deben estar sujetas a una continua revisión para que éstas respondan a las necesidades de la ciudadanía, además las instituciones deben adaptarse a las nuevas formas de organización, colaborando con otras organizaciones del sector público y privado.
- Cuando las instituciones se ven sometidas a un cambio, es porque las viejas instituciones no lograron solucionar problemas especiales en materia de asentamientos, o peor aún, las instituciones viejas y también las instituciones nuevas creadas sin ninguna justificación, traen consigo una tendencia de perpetuar procesos de burocracia a largo plazo, es por eso por lo que la Recomendación F.4 propone algunos aspectos como:
 - Transferir funciones a instituciones permanentes en etapas pre-planificadas,
 - Fijar el tiempo de duración de las instituciones involucradas en los instrumentos iniciales organizativos y presupuestarios, y
 - Realizar programas especiales de capacitación para que las comunidades que participen gradualmente asuman su responsabilidad de organización.
- La normatividad en materia de asentamientos humanos suele ser compleja, rígida y dominada por intereses particulares, por eso la legislación debe ser clara y realista

para implementar sus políticas, por ello se debe poner atención en la elaboración de leyes y regulaciones que permitan alcanzar los objetivos en materia de asentamientos humanos, estos deben ser realistas y aplicarse de manera eficiente, revisadas periódicamente para que estén adaptadas a las transformaciones de la sociedad, ante eso es necesario promulgar legislación especial para implementar políticas en materia de asentamientos, además es necesario contar con leyes y reglamentaciones para alcanzar objetivos específicos en la materia, servir al interés de la comunidad y salvaguardar los derechos individuales contra decisiones injustas (Recomendación F.10) (United Nations, 1976, pp. 38-44).

En síntesis, podemos destacar que la declaración de Vancouver intentó sensibilizar a los gobiernos proponiendo recomendaciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales, la creación de instrumentos estratégicos y políticas en materia de asentamientos humanos que promovieran la ocupación racional del suelo, para el desarrollo socio-económico, el crecimiento poblacional armónico, equitativo y bajo una perspectiva de planificación regional, contar con instrumentos legales que permitan regular de manera efectiva al suelo, donde los planes estén sujetos a un proceso constante de evaluación y seguimiento, cuyos procesos de recopilación y análisis de información pueden ser actualizados y amigables al lector para su comprensión.

No obstante, a pesar de que el objetivo de este proyecto de investigación no está orientado a retomar los temas sobre participación ciudadana, se creyó prudente hablar sobre las recomendaciones que propuso la declaración de Vancouver pues en este documento enmarca la importancia de promover la participación social para lograr una planeación más democrática y efectiva donde intervenga diversos sectores sociales, pues es a través de este proceso que las instituciones pueden conocer las necesidades que son importantes para el contexto local.

Bajo esta coyuntura, se observa que las recomendaciones planteadas por la declaración de Vancouver, al final del día se constituyeron como propuestas enunciativas bajo estrategias y políticas reiterativas de fortalecimiento y actualización de instrumentos legales, instituciones y de PDU; no obstante, remarca diversas problemáticas que desde hace aproximadamente cuatro décadas siguen prevaleciendo en las ciudades, que son:

- El uso de suelo destinado para la agricultura ha sido presa fácil para la invasión urbana y la especulación del suelo,
- Los marcos jurídicos y procedimientos administrativos suelen ser instrumentos obsoletos en el sentido de que no responden a las problemáticas imperantes de las ciudades, además las estructuras institucionales suelen ser problemáticas por no adaptarse a nuevas formas de organización,

- Las instituciones y en su caso las organizaciones públicas nuevas o viejas durante su periodo de existencia perpetúan procesos de burocracia a largo plazo, y
- Los instrumentos rectores en la materia suelen ser dominados por interés particulares, además también suelen ser rígidos y complejos.

Dos décadas después de la celebración de Conferencia de Hábitat I, se celebró la Segunda reunión de ONU – Hábitat mejor conocida como Habitat II en 1996 en Estambul, Turquía, en donde se fijaron los objetivos del nuevo milenio, además de que se evaluaron los 20 años posteriores a la primera reunión de Hábitat I para identificar los progresos, los nuevos compromisos y recomendaciones bajo los que debían trabajar las ciudades en materia de asentamientos humanos (ONU-Habitat, 2012). El objetivo de esta Segunda Conferencia fue “... tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización” (Naciones Unidas, 1996A, p. 12).

Bajo la coyuntura de Hábitat II, se elaboró el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en el cual se aprobó la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y el Programa de Habitat y el Plan de Acción Mundial: Estrategias para la aplicación (Naciones Unidas, 1996A).

La Declaración de Estambul precisa quince principios en los cuales pone mayor atención a los temas relacionados con la vivienda y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, entre los principios más destacables que podemos mencionar se encuentra el de examinar *los procesos de deterioro*³⁰, para preservar sus diversidad y prestar atención a la concentración poblacional que crece a un ritmo sin precedentes, del mismo modo Habitat II se comprometió a mejorar el hábitat de los asentamientos humanos para que las realidades locales estén contextualizadas con las estrategias del Programa de Hábitat, además se da la promoción del derecho a la vivienda, promete ampliar la oferta de la misma y a adoptar procesos de desarrollo, producción, transporte y consumo de los asentamientos humanos, cuyas acciones deben estar orientados a realizar programas a nivel local y apoyados en el Programa 21 (Naciones Unidas, 1996A, pp. 7-10).

Antes de proseguir con la descripción del “Programa de Habitat y el Plan de Acción Mundial: Estrategias para la aplicación”, es necesario hacer una breve pausa para hablar del Programa 21, programa en el que se basó la Declaración de Estambul, el cual se elaboró en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo mejor conocido como Cumbre de la Tierra que se celebró en Rio de Janeiro, Brasil, en 1992 (Naciones Unidas, 1996A, p. 13).

³⁰ En palabras del autor

La Cumbre de la tierra tuvo por objeto que se alcanzara un equilibrio entre “... las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.”, fue gracias a este evento que se aprobó el Programa 21 (United Nations, 1997).

Con base en las Naciones Unidas (1997), el Programa 21 tuvo por objeto generar propuestas para atender temas relacionados con lo social y lo económico, como la pobreza, la dinámica demográfica, la protección de los océanos, la atmosfera y la diversidad biológica, fomentar la agricultura sostenible, entre algunos otros aspectos; al igual que la Declaración de Estambul, el Programa 21 pretendió ser el documento guía para preparar al mundo a los desafíos por los que se enfrentaría en el siguiente siglo en materia de medio ambiente y desarrollo, además se toma en cuenta el desarrollo, formulación y ejecución de políticas y programas tomando en cuenta el factor demográfico, el medio ambiental, sobre las modalidades de consumo del suelo y el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, s/f).

Como bien se mostró anteriormente, la Declaración de Estambul y el Programa 21 les dieron importancia a los procesos asociados con la urbanización, el progreso económico y el social, y además en ambos casos se pretendió generar propuestas y políticas para atender los asentamientos humanos bajo un enfoque de desarrollo sostenible y para proteger el medio ambiente.

La Declaración de Estambul por su parte además de proponer asentamientos humanos sostenibles y proteger al medio ambiente, menciona que para ejecutar el programa de Habitat, cada uno de los países debe implementarlo en relación a las condiciones particulares de la región, donde los diversos niveles de gobierno deben participar y estar involucrados para realizar acciones encaminadas a generar entornos seguros y saludables, vivienda adecuada, acceso a servicios básicos, y empleo que pueda ser libremente elegido (Naciones Unidas, 1996A, p.16).

Dentro de la Declaración de Estambul se plantean estrategias para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, las cuales están contenidas en el “Plan de Acción Mundial: Estrategias para la aplicación”, entre las estrategias más representativas que podemos mencionar dentro del ámbito institucional, normativo e instrumental están:

- Que existan marcos jurídicos que permitan aplicar y desarrollar planes y políticas de desarrollo urbano sostenible,
- Que se desarrollen y apliquen métodos de ordenación del territorio en donde se retomen e integren aspectos controversiales del suelo urbano como la industria, la vivienda, el

transporte, el comercio, los espacios verdes, la infraestructura, la agricultura urbana, entre otros,

- Generar estructuras para aplicar leyes y reglamentos de ordenación del territorio para que su aplicación sea más efectiva y eficiente,
- Crear, planear y diseñar asentamientos humanos sostenibles en donde se analice su impacto con el medio ambiente, para prever conflictos futuros de la población y el desarrollo de zonas rurales y urbanas, y
- Que los gobiernos en compañía con otros actores interesados en la materia promuevan la participación para la planeación y diseño de las ciudades, que promueva un marco jurídico que garantice los derechos y seguridad de la tenencia de la tierra (Naciones Unidas, 1996A, pp.68-99).

En resumen, se puede destacar que el evento celebrado por Habitat II retoma nuevamente la importancia de formular e implementar instrumentos legales, instituciones y programas que respondan a las necesidades sociales bajo una perspectiva de desarrollo urbano sostenible, donde los temas relacionados con el medio ambiente comiencen a adquirir mayor relevancia para prever problemáticas futuras en el territorio, de la misma manera se plantea que la participación de diversos actores sociales funge un papel importante para el diseño de las ciudades; no obstante podemos aseverar que Habitat I y Habitat II fueron dos eventos de corte más reflexivo en el que se mencionaban los rubros en el que las ciudades debían mejorar, mas no mencionaba la manera y el cómo esas problemáticas debían mejorar, identificando que el propósito principal estuvo más orientado a concientizar la necesidad emergente de tomar acciones y crear políticas que permitieran solucionar y prever problemas en materia de asentamientos humanos.

Veinte años después a la celebración de Hábitat II, el último evento celebrado por la ONU en materia de asentamientos humanos hasta el momento, fue el llevado a cabo en Quito, Ecuador en 2016, del cual se derivó la NAU; sin embargo, previamente a la elaboración de éste instrumento surgieron los llamados documentos temáticos mejor conocidos en inglés como los Issue Papers, cuyo contenido consideraba los desafíos y las recomendaciones sobre temas en materia urbana que debiesen ser considerados en el proceso preparatorio hacia Habitat III (Habitat III, s/f) por su parte también el Foro Urbano Mundial celebrado en 2014 en Medellín marco la pauta para cimentar las bases de lo que hoy en día se contemplaría en la NAU (Gutiérrez, 2017, p. 37), por ello es en este sentido que se pretende hablar de manera general sobre los antecedentes que dieron origen a la creación de la NAU, los cuales fueron parte del proceso preparatorio para celebrar Habitat III.

211. . HACIA HABITAT III

Como bien se mencionó anteriormente, el 7° Foro Urbano Mundial (FUM) llevado a cabo en el 2014, en Medellín, Colombia, fue el evento promovido por las Naciones Unidas y ONU-Habitat con el propósito de comenzar a discutir los retos y las alternativas en materia de desarrollo urbano sostenible para atender los problemas apremiantes de las ciudades, mejorar la calidad de vida urbana y promover la prosperidad urbana a través de la implementación de estrategias en la materia. El tema central del evento fue “...la Equidad Urbana en el Desarrollo y Ciudades para la vida.”, donde gracias al 7° FUM se definió la Agenda de lo que sería la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible y la Agenda Post 2015³¹ en donde se preverían los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2 (ODM) (Torres, 2014, pp.7 y 8).

Previamente a la celebración de Habitat III y a la aprobación de las Directrices Internacionales sobre Planeación Urbana y Territorial, se elaboraron los Issue Papers and Policy Units los cuales fueron publicados en Mayo del 2015; en total se realizaron 22 documentos temáticos los cuales contemplaban 6 áreas de análisis las cuales eran: 1. Cohesión social y equidad – ciudades vivibles, 2. Marcos urbanos, 3. Desarrollo espacial, 4. Economía urbana, 5. Ecología urbana y medio ambiente, y 6. Vivienda urbana y servicios básicos.

Si bien es cierto, se reconoce que todas las áreas de análisis mencionadas anteriormente son igual de importantes, para dar cumplimiento al objetivo de esta investigación, sólo se analizaron aquellos documentos temáticos que están contemplados en el área de marco urbano y el de desarrollo espacial, pues estos abordan de manera amplia los temas vinculados con la normatividad, los instrumentos y las instituciones relacionadas con la PLU de las ciudades, los cuales son: a) normas urbanas y legislación, b) ordenación urbana del territorio y diseño, y c) suelo³² urbano.

El primer documento temático que se analizó corresponde al número 5, el cual habla sobre las normas urbanas y la legislación, en el cual se destaca la importancia de contar con políticas, leyes y normas eficaces para la gestión y desarrollo urbano y del medio ambiente, cuya implementación permita alcanzar los resultados deseados por la administración pública; de igual

³¹ La Agenda de Desarrollo Post – 2015 enmarco la importancia de que los asentamientos humanos deben ser sostenibles, seguros, incluyentes y resistentes donde la PLU es el mejor camino para materializar las metas futuras bajo una perspectiva equitativa y sostenible (Hábitat III, 2015, p. 4)

³² La traducción al español que da Hábitat III (2015B) al Issue Paper No. 9 Urban Land, es el de tierra/terreno urbano; sin embargo, el término utilizado para este proyecto de investigación será el de *suelo* urbano.

manera el documento destaca tres aspectos relevantes que cualquier ley eficaz debe tener, los cuales son:

1. Que exista una política clara y de gran relevancia a nivel local,
2. Que los instrumentos legales a nivel local retomen los compromisos internacionales, que estén en concordancia con estándares nacionales y que permitan materializar las políticas previstas en los instrumentos legales, y
3. Que existan procesos claros de supervisión y evaluación de la legislación para evitar impactos negativos hacia grupos vulnerables de la población (Habitat III, 2015, p. 2).

El mismo documento temático (No. 5) precisa que la efectividad de las leyes urbanas depende de elementos como la coherencia de las instrucciones legislativas y las políticas, la relevancia y la viabilidad local de los mecanismos e instrumentos propuestos; no obstante, también es importante tomar en cuenta el papel que juegan las estructuras institucionales ya que son fundamentales para dar cumplimiento a las normas técnicas y a la ley, además se debe tomar en consideración que hoy en día se tienen marcos jurídicos débiles, situación que provoca diversos enfoques de interpretación legislativa que influyen en la manera de implementar una política, por ello es necesario revisar regularmente la efectividad de las normas, los instrumentos y la práctica administrativa (Habitat III, 2015, pp. 6 y 7).

Hasta este punto se observa que las propuestas vinculadas con los instrumentos rectores como los planes y las leyes, en los tres eventos estuvo orientado a que las ciudades contaran con leyes y reglamentos claros y realistas para poder materializar los objetivos previstos en materia de asentamientos humanos, donde los marco jurídicos permitieran construir e implementar planes y políticas de desarrollo urbano sostenible, así como también que los procesos de planeación estén sujetos a una evaluación, coordinación, bajo un monitoreo continuo y vinculados con las prioridades nacionales, regionales y locales.

Bajo el contexto institucional se observa que los eventos de ONU-Hábitat han puesto gran interés en que exista una relación y cooperación permanente entre diversos actores sociales, estimulando y regulando procesos de participación a través de foros y debates públicos; de la misma manera se promueve que existan instituciones que administren y regulen la adquisición de suelo y que a su vez las instituciones de planeación y que los procesos de gestión puedan descentralizarse y transferir funciones a otras instancias para identificar las necesidades más apremiantes de la ciudad.

Por otro lado, los aspectos más destacables del análisis del Issue Paper No. 8 *Ordenación urbana del territorio y diseño* que podemos mencionar en materia de PLU, son:

- Elaborar instrumentos de planeación que sean fáciles de comprender y usar, cuyas políticas estén dirigidas a orientar un crecimiento urbano, el espacio público y la estructura de la ciudad de manera adecuada,
- En todos y cada uno de los procesos de PLU los diversos sectores de la población deben involucrarse y participar en el desarrollo y aplicación de políticas e instrumentos jurídicos que promuevan usos mixtos del suelo, seguridad en la tenencia de la tierra y derechos de propiedad e integrar asentamientos informales a la ciudad,
- Para que las ciudades cuenten con una PLU eficaz, es necesario que ésta tome en cuenta diversas dimensiones como las financieras, las espaciales y las institucionales para asegurar que los instrumentos de planeación de los usos de suelo, tenga una coordinada implementación y adecuada conexión geográfica, y
- Para llevar a cabo procesos de planeación urbana y territorial de una ciudad es importante proteger e identificar las zonas que son patrimonio natural y cultural, en donde se planea con anterioridad el crecimiento urbano de la población orientando las estrategias hacia procesos de densificación (Hábitat III, 2015 A).

Con base en lo anterior, en este octavo documento temático nuevamente se recalca la importancia de contar con instrumentos de planeación comprensibles y fáciles de usar, en donde la población debe involucrarse activamente y participar en el desarrollo y aplicación de políticas en la materia donde se planea con anterioridad el crecimiento urbano de la población.

Por otro lado, como bien se mencionó en párrafos precedentes, Hábitat III (2015B) publicó el Issue Paper No. 9 que está relacionado con lo relativo al suelo urbano; éste documento temático tiene íntima relación con el cumplimiento y aplicación de las normas para la gestión del suelo, en donde las reglas formales e informales intervienen y conducen la forma en que la administración pública debe actuar para implementar políticas en la materia; entre los aspectos más destacables que podemos señalar del contenido de éste documento temático, está:

- Que las políticas de suelo y el marco legal en la materia se conduzcan mediante derechos de carácter formal e informal, por ello el documento plantea la necesidad emergente de crear instrumentos rectores en materia de PLU más asequibles, impulsar asociaciones e intervenciones integrales para el desarrollo urbano sostenible y mejorar la capacidad de las instituciones para crear e implementar políticas de suelo,
- Adoptar los nuevos enfoques de gobernanza para la gestión del suelo que permita garantizar un Estado de Derecho, un marco institucional y una transparencia y rendición de cuentas eficiente, combatiendo la corrupción,
- Implementar políticas urbanas que permitan dar seguridad y certidumbre sobre la tenencia de la tierra hacia sectores de la población urbana pobre, que a su vez fomenten

el crecimiento y desarrollo urbano compacto y sostenible y que permitan limitar la presencia de actos de especulación del suelo; y, por último,

- Es necesario que las autoridades de la administración pública municipal tomen en consideración la planeación y gestión de los usos de suelo de aquellas áreas urbanas, rurales y periurbanas, a través del establecimiento de mecanismos eficientes que den certeza jurídica a pequeños propietarios urbanos, a agricultores y a productores de alimentos (Hábitat III, 2015B).

En términos generales se identifica que los tres documentos temáticos examinados anteriormente orientaron su atención a la creación de políticas e instrumentos legales bajo un contexto local, en donde estuvieran sometidos a una evaluación y seguimiento de manera permanente, que sean comprensibles y que incorporen la participación social como una actividad indispensable para comprender problemáticas y proponer estrategias que atiendan diversos sectores, sobre todo para reforzar el ámbito legal; desafortunadamente hoy en día la interpretación jurídica influye en la manera en que se implementan las políticas de gestión de suelo, de ordenación del territorio y de ordenación de los asentamientos humanos, provocando que en algunos casos se pierda efectividad en la práctica administrativa y en la implementación de los instrumentos de PLU.

Es importante destacar, que el discurso internacional promovido en Hábitat I y Hábitat II estuvo orientado a sensibilizar y expresar a los gobiernos de diversos países su inquietud para que se atendiera las problemáticas observadas en los asentamientos humanos y para reorientar la manera en cómo se diseñan, gestionan y planifican las ciudades, proponiendo estrategias bajo un carácter mayormente descriptivo evidenciando que a nivel mundial existe una crisis en materia de PLU, en materia de vivienda, de infraestructura, entre otros, observando que no propone los mecanismos para solucionar los fenómenos urbanos que aquejan a las ciudad, limitando su discurso hacia propuestas de políticas enunciativas y reiterativas.

Más tarde, un año antes de celebrar la tercera conferencia de las Naciones Unidas, ONU-Habitat diseñó y publicó las Directrices Internacionales sobre Planeación Urbana y Territorial las cuales están contempladas y vinculadas con la NAU, ante esto, fue necesario realizar una exploración sobre el contenido que se precisa en este documento pues aquí se mencionan los principios de gobernanza y de políticas urbanas para poder materializar en las ciudades los tres elementos que acompañan la Planeación Urbana y Territorial para el Desarrollo Sostenible, que son: el desarrollo social, el crecimiento económico sostenido y el medio ambiente, mencionando a su vez los componentes que la acompañan y la manera en que se debe aplicar y supervisar a la Planeación Urbana y Territorial.

3.1.2. DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Como bien se mencionó anteriormente las Directrices Internacionales sobre Planeación Urbana y Territorial fueron publicadas un año antes de celebrarse la tercera conferencia de ONU-Hábitat en Abril del 2015, el principal propósito de éste documento es que las Directrices Internacionales sirvan como una guía para que las políticas urbanas y los planes en la materia mejoren su diseño, su integración y su proceso de ejecución, integrando las tres dimensiones que forman parte de los principios para crear una política urbana, que son: ¿Por qué planificar?, ¿Cómo planificar? y ¿Qué planes urbanos y territoriales implementar? (ONU-Hábitat, 2015, pp. 1 y 4).

La planeación urbana y territorial según ONU-Hábitat (2015, p.4) debe contar con tres componentes principales relacionados con un marco jurídico sólido y transparente, con un diseño y PLU flexible y con un plan financiero que permita generar beneficios económicos bajo una perspectiva urbanística, por ello las Directrices Internacionales orientan sus recomendaciones bajo estos tres puntos mencionados anteriormente.

La primera sección de las Directrices Internacionales precisa la importancia de retomar en la planeación urbana y territorial el concepto de gobernanza urbana, en donde las distintas esferas gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y los profesionistas relacionados con la materia puedan alcanzar las recomendaciones que se prevén en el documento, de los cuales se destacan las siguientes:

- Crear un marco jurídico e institucional en la materia que reconozca los diversos contextos territoriales en donde los planes urbanos, metropolitanos, regionales y nacionales estén coordinados y vinculados entre sí bajo el principio de subsidiariedad, en donde se promueva la participación pública a través de foros consultivos donde también intervengan el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, en donde se puedan desarrollar marcos normativos nuevos para en su caso aplicar o revisar los planes urbanos y territoriales, y
- Que las autoridades actualicen sus planes urbanos y territoriales por ejemplo cada 5 o 10 años en donde se vele por programas, actividades de gestión y proyectos sectoriales a corto y largo plazo, en donde se supervise a profesionales y empresas que se encarguen de crear los instrumentos de PLU con el fin de armonizar dichos instrumentos con los principios internacionales y las políticas nacionales.

La segunda sección del documento de las Directrices Internacionales, como bien se mencionó anteriormente vincula tres dimensiones que son complementarias para alcanzar el desarrollo

sostenible, en los tres casos solo se proponen recomendaciones bajo dos esferas gubernamentales (la nacional y local); entre las recomendaciones más destacables que se pueden mencionar relacionadas con el fortalecimiento institucional y de los instrumentos rectores en materia de PLU, están:

- Que bajo la perspectiva del desarrollo social las autoridades locales promuevan y elaboren planes urbanos que sirvan como guía y que cuenten con mapas físicos de la tierra en donde se tomen en cuenta las necesidades imperantes poniendo mayor atención hacia la población vulnerable y de bajos ingresos; de la misma manera se precisa que estos planes deben contar con la normatividad que fomente usos mixtos de la tierra para favorecer la mezcla social,
- Bajo la perspectiva de crecimiento económico sostenido a nivel nacional se precisa que se debe fomentar el desarrollo de economías de escala y de aglomeración para promover la especialización; mientras que bajo el contexto local se establece que las autoridades locales usen a la planeación urbana y territorial para gestionar el mercado de suelo cuyos instrumentos rectores precisen la zonificación del suelo en relación con su desempeño, en donde se establezcan estrategias de densificación, y
- Bajo la perspectiva de medio ambiente entre lo más importante se menciona que los gobiernos nacionales deben establecer normas y reglamentaciones para protección de los recursos naturales, el suelo con uso agrícola, los lugares para protección de los ecosistemas y la biodiversidad y los espacios verdes abiertos, además se menciona que las ciudades deben promover la expansión urbana compacta.

En síntesis, nuevamente ONU-Hábitat insiste en que se debe contar con instituciones, con un marco jurídico y con instrumentos de PLU actualizados, coordinados y vinculados entre sí, cuyos programas, proyectos y actividades de gestión estén previstos para materializarse a corto y largo plazo, promoviendo la participación de diversos actores sociales para reconocer los diversos contextos urbanos y las necesidades imperantes de la sociedad; de la misma manera se sugiere gestionar el mercado de suelo proponiendo usos mixtos y estrategias de densificación, en donde los instrumentos rectores protejan a su vez los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos naturales.

Por otro lado, los principios más destacables de las Directrices Internacionales que podemos mencionar relacionadas con los objetivos y alcances de este proyecto de investigación para el fortalecimiento del modelo de PLU imperante en el Estado de México, están contemplados en la segunda sección del mismo documento, cuyo apartado lleva como nombre *Componentes de la planeación urbana y territorial*; algunos de estos principios son:

- Que los gobiernos nacionales formulen instrumentos de planeación de manera participativa, en donde a su vez se apoye el desarrollo de organismos que estén continuamente bajo actualización y bien estructurados,
- Que las autoridades locales incluyan dentro de los planes urbanos y territoriales el establecimiento claro de las prioridades, tendencias demográficas, ambientales, sociales y económicas vinculadas con el uso del suelo y el transporte, que se formulen planes espaciales en donde se tenga por objeto la protección de zonas vulnerables a desastres y con valor ecológico, que el gobierno local también establezca mecanismos institucionales para la participación,
- Que las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones promuevan la seguridad de la tenencia de la tierra para grupos de población vulnerable, el uso mixto de la tierra (haciendo referencia a los usos del suelo), la protección de las tierras agrícolas y la generación de sistemas de registro de la propiedad de la tierra, y
- Que los profesionales de la planeación y sus asociaciones elaboren nuevos instrumentos en la materia en donde se promuevan soluciones innovadoras de crecimiento compacto de las ciudades y que se proyecten pronósticos y/o escenarios que permitan tomar decisiones políticas bajo el mejor camino (ONU-Habitat, 2015, pp. 14 - 26).

El último apartado concerniente a la *Aplicación y supervisión de la planificación urbana y territorial*, argumenta que los planes urbanos y territoriales deben contar con instituciones e instrumentos jurídicos adecuados que estén bajo evaluación periódica donde los procesos de gestión urbana permitan responder a los procesos y fenómenos urbanos actuales, de la misma manera propone el desarrollo de modelos de evaluación, vigilancia y rendición de cuentas en la materia; bajo el contexto local las Directrices Internacionales proponen que las autoridades acojan una estructura institucional transparente y eficiente en donde se deje bien en claro las relaciones de liderazgo y asociatividad entre coordinaciones (ONU, 2015).

Bajo otro contexto, un año posterior a la publicación de las Directrices Internacionales, se llevó a cabo la tercera conferencia de las Naciones Unidas cuyo legado fue la NAU en donde se retomaron algunos de los principios mencionados en los párrafos precedentes; durante el proceso preparatorio de la tercera conferencia mejor conocida como Hábitat III se llevaron a cabo tres comités preparatorios y reuniones intersesionesales en donde participaron organizaciones intergubernamentales, gobiernos locales y regionales, expertos de las Unidades de Políticas, etc. (ONU-Hábitat, 2017, pp. 8, 69 y 70); si bien es cierto, examinar el proceso preparatorio que dio vida a la Conferencia de Hábitat III es relevante, el siguiente apartado puso mayor énfasis en el análisis del legado de dicho evento, que como bien se dijo anteriormente fue la NAU.

2.2. EL LEGADO: LA NUEVA AGENDA URBANA

Como bien se mencionó en las primeras páginas de este proyecto de investigación, la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible también conocida como Hábitat III, fue celebrada en Octubre de 2016 en Quito, Ecuador en donde se aprobó la NAU (Naciones Unidas, 2017, p. ii); este documento contiene la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos y el Plan de aplicación de Quito para la Nueva Agenda Urbana, cuya implementación está vinculada con las Directrices Internacionales mencionadas anteriormente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU-Hábitat, 2017).

Se puede destacar que en la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos se plantea la necesidad de que las ciudades y los asentamientos humanos sean seguros, sanos, inclusivos, que promuevan la calidad de vida de la población, que se fomente la cohesión social, cuyos principios y compromisos estén orientados a crear un espacio urbano integrado, a promover tenencia segura de la tierra, entre algunos otros aspectos importantes, no obstante el apartado más trascendental inmerso en el Plan de aplicación de Quito para la NAU es el de *Planificación y gestión de desarrollo espacial urbano*, pues aquí se plantean los principios y las estrategias en materia de PLU para crear o fortalecer instituciones públicas e instrumentos rectores en la materia como los son los PDU y la propia normatividad (ONU-Hábitat, 2017).

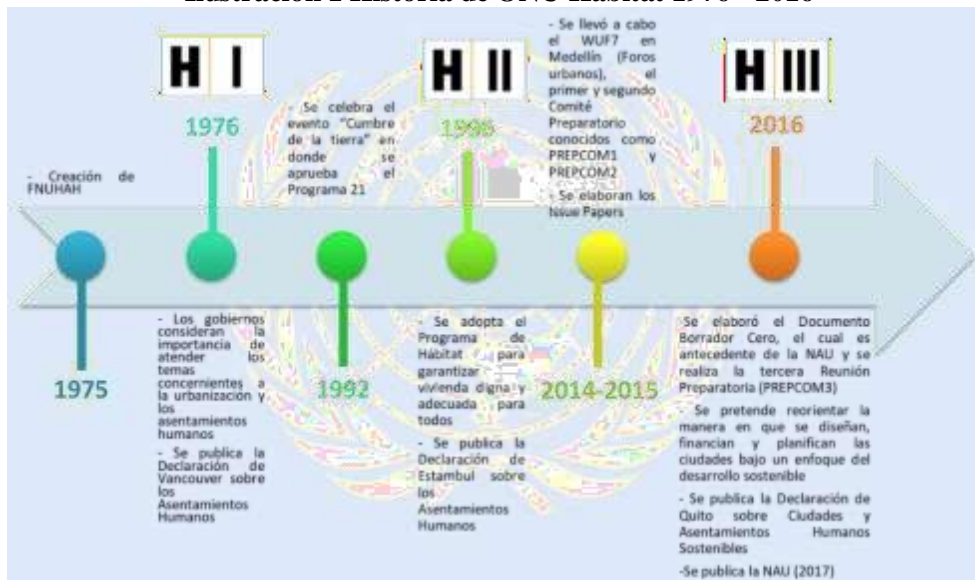
Los puntos más importantes identificados en el apartado de *Planificación y gestión de desarrollo espacial urbano* relacionados con el fortalecimiento institucional y de los instrumentos rectores en materia de PLU son:

- Que los instrumentos de PLU estén elaborados bajo un enfoque sistémico y de manera flexible para que puedan ser capaces de adaptarse a las realidades imperantes de las ciudades,
- Que se aliente la cooperación y el trabajo en equipo entre asentamientos humanos de diversas escalas, en donde se apliquen políticas e instrumentos de ordenación territorial que fomenten el policentrismo y el desarrollo de las ciudades de manera equilibrada,
- Que se promueva la coordinación de actividades de manera conjunta entre zonas urbanas de diversas dimensiones en relación con las áreas periurbanas y rurales en donde puedan aplicarse políticas de PLU e instrumentos de planeación a escala metropolitana, de manera que se pueda promover la cooperación intermunicipal y alianzas entre los distintos territorios,

- Con el propósito de evitar el crecimiento urbano descontrolado, se promoverán densidades adecuadas y usos múltiples del espacio, así como usos mixtos en áreas ya construidas,
- Se fomentará la capacidad de las autoridades locales para implementar y crear instrumentos de planeación que permitan reducir riesgos ante desastres de diversa índole,
- Se promoverá la aplicación de marcos jurídicos que sean sólidos y cuyas instituciones tengan la responsabilidad de contar con un registro de la propiedad de la tierra a través de mecanismos de información básicos, como los registros catastrales, registros de los precios del suelo y de la vivienda, entre algunos otros aspectos que podrán ser utilizados para analizar los cambios en el valor de suelo,
- Nuevamente se reitera la importancia de promover la creación de mecanismos normativos que sean adecuados para regular actividades de construcción dentro del sector de la vivienda y para regular el uso de suelo y la ordenación del territorio con el propósito de evitar la especulación inmobiliaria, desalojos forzosos, falta de vivienda, etc.; y, por último,
- En la elaboración de instrumentos de planeación urbana como planes, normas de parcelación, políticas de ordenación y de desarrollo estratégico, etc., se propone incluir el aspecto cultural para proteger el patrimonio cultural tangible e intangible (Naciones Unidas, 2017, pp. 29 –36).

En síntesis, la historia hacia Hábitat III puede resumirse en la siguiente línea del tiempo:

Ilustración 1 Historia de ONU Hábitat 1976 - 2016



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones parciales

Como reflexión final a este capítulo, se observa que en estas últimas 5 décadas ONU-Hábitat ha intentado sensibilizar a los gobiernos nacionales, locales y a la sociedad en general a participar en los procesos de elaboración y ejecución de estrategias en materia de PLU y Ordenamiento Territorial, donde el reforzamiento de los instrumentos rectores en la materia y las políticas de crecimiento y distribución de la población y de usos de suelo, estén vinculadas y en armonía con el contexto urbano imperante, promoviendo estrategias en contra de la especulación y la invasión urbana.

Bajo el contexto institucional se puede destacar que las reglas formales e informales han sido objeto de interés y atención por parte del discurso internacional propuesto por ONU-Hábitat; si bien es cierto, el tema de las reglas formales e informales dentro de una institución u organización pública en los diversos eventos de Hábitat no ha sido retomado de manera continua, lo que sí se ha observado es que de manera constante este organismo internacional ha propuesto que las instituciones se adapten a una nueva forma de organización que permita planear con anterioridad el crecimiento urbano y que tenga la capacidad de implementar marcos jurídicos y políticas en materia de PLU en donde se reconozcan diversos contextos territoriales.

Como bien se mencionó en los Documentos Temáticos previos a la elaboración de la NAU, las reglas formales e informales tienen una fuerte influencia para la implementación o no de políticas de suelo, para la implementación eficiente de un marco legal, para intervenir y conducir la administración pública y para limitar o no la presencia de actos de especulación de suelo, de la misma manera el discurso planteado por Hábitat en las últimas décadas reitera la necesidad de contar con organismos públicos e instrumentos de planeación que estén bajo una constante actualización y evaluación, pues existe evidencia en relación al Reporte de Ciudades del Mundo (ONU-Hábitat, 2016), de que los organismos que conforman a la administración pública así como también sus instrumentos rectores, traen consigo una tendencia a convertirse en obsoletas e inadecuadas al no lograr resolver las problemáticas locales, provocando desencanto popular.

Bajo el contexto internacional ONU-Hábitat (2016, p.112) reporta que la gran mayoría de las ciudades del mundo conservan un marco legal cuyas reformas legislativas han permanecido similares durante aproximadamente dos décadas, llamándole a este fenómeno como *sistemas legales arraigados*³³; bajo esta coyuntura se observa a su vez que los instrumentos legislativos en materia de PLU bajo el contexto internacional y local han asumido una política de resistencia

³³ En palabras del autor

al cambio, donde las reglas formales e informales rigen las relaciones de interacción, de coordinación de actividades, la cooperación y la participación entre el gobierno y la población.

En síntesis, ONU-Hábitat enmarca un escenario donde en los diversos países del mundo ha existido un proceso de dependencia de rumbo, donde las políticas iniciales en materia de PLU, la normatividad y sus instituciones han convertido sus actividades en rutinas, en el sentido de que en las últimas décadas ha persistido la falta de actualización, coordinación y evaluación a los mismos, conservándose en un equilibrio intermitente de cambios limitados.

Es bajo lo expuesto anteriormente que se puede justificar la pertinencia de utilizar el enfoque teórico del Institucionalismo Histórico dado que el análisis de cómo se van configurando con el tiempo las organizaciones públicas y sus instrumentos de PLU, que se puede observar cómo los procesos y prácticas a lo largo de los años se van configurando como elementos persistentes, con cierta resistencia al cambio, donde a su vez las transformaciones de estos dos elementos pueden ser plausibles y materializados después de periodos prolongados de tiempo a consecuencia de la aparición de factores causales clave, como por ejemplo, los movimientos sociales o eventos internacionales como lo fue con ONU-Hábitat III.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DEL MODELO DE PLU DEL ESTADO DE MÉXICO

O escribes algo que valga la pena leer,
O haces algo sobre lo que valga la pena escribir.

Benjamin Franklin.

CAPÍTULO III METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DEL MODELO DE PLU DEL ESTADO DE MÉXICO

En el presente capítulo se desarrolla una metodología de análisis del modelo de PLU en el Estado de México cuyas variables de estudio fueron retomadas de diversas metodologías; de la misma manera se consideraron algunos conceptos previstos en los primeros capítulos de éste proyecto de investigación para reforzar el análisis sobre los instrumentos de PLU a través del tiempo; como complemento, se identificaron las dimensiones de análisis que permitieron confirmar la aseveración planteada en la hipótesis de esta investigación, las cuales se enfocaron en el análisis institucional y legal vinculados con la aplicación de mecanismos de PLU, y por último el análisis del desarrollo urbano del Estado de México.

De manera particular se retomaron algunas variables de análisis previstas en documentos como la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013) y el Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana (CPI) (ONU-Hábitat, 2016A), pues ambos fungen como instrumentos técnicos metodológicos para evaluar y medir cómo ha sido el comportamiento social, el urbano, el de los programas de uso de suelo, el de los gobiernos, entre algunos otros actores, así como también permite identificar las necesidades y/o problemas para el diseño de intervenciones que hagan más favorables las condiciones de una sociedad.

Es importante mencionar que algunas de las variables planteadas en los documentos mencionados anteriormente sólo fueron utilizados para el desarrollo y el análisis de la dimensión del desarrollo urbano, mientras tanto para la dimensión legal y la institucional las variables de análisis y sus indicadores fueron determinados por el autor de este proyecto de investigación en función de los enfoques teóricos planteados los Capítulos I y II de este proyecto de investigación.

El objetivo del presente capítulo, además de desarrollar una metodología de análisis del modelo de PLU en el Estado de México, a través de sus dimensiones e indicadores de análisis, pretende facilitar el descubrimiento de las debilidades y fortalezas de la PLU Mexiquense.

3.1. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Como bien se mencionó en la Introducción de este proyecto de investigación, se consideró pertinente analizar tres dimensiones: la Legal, la Institucional y del Desarrollo Urbano. El propósito de analizar estos tres elementos, parte de la necesidad de evaluar el estado bajo el que operan los instrumentos de PLU en el Estado de México, con el propósito de identificar las áreas

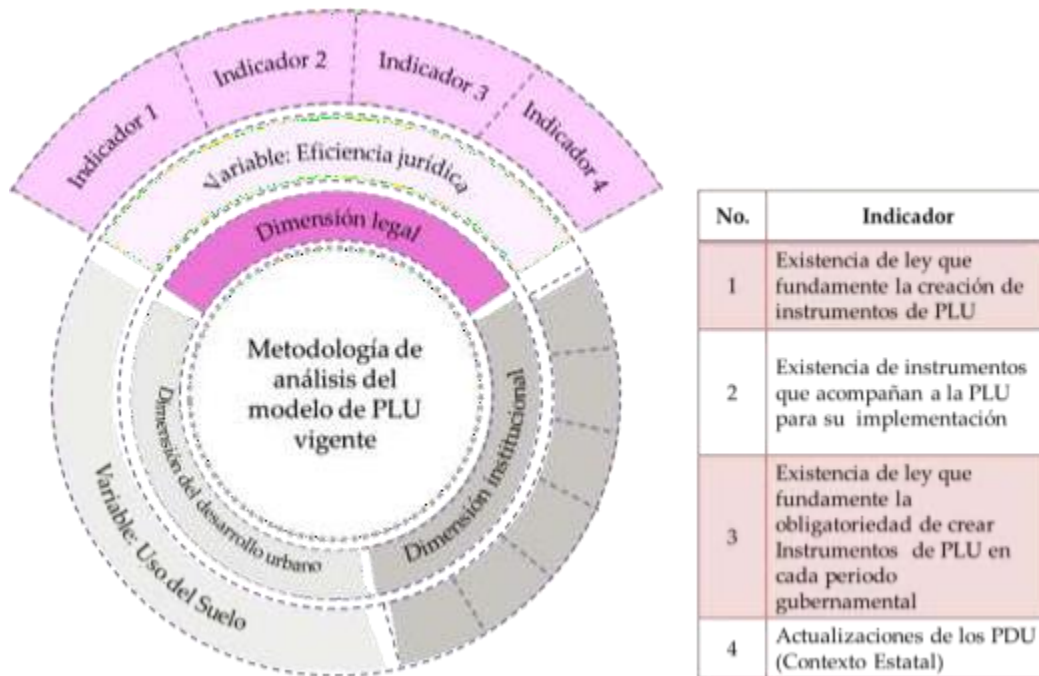
en que habrá que fortalecerse el modelo imperante tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

3.1.1. DIMENSIÓN LEGAL

La primera dimensión de análisis de este proyecto de investigación corresponde a la Dimensión Legal, en el cual se analiza la eficiencia jurídica del marco de planeación y las bases jurídicas en la materia que nos ocupa, poniendo mayor interés en el análisis del Código Administrativo del Estado de México, de manera específica al Libro Quinto y su Reglamento, los PEDU y demás mecanismos jurídicos que fundamenten la creación, instrumentación, ejecución y evaluación de los PDU como lo es también la; si bien es cierto, existen otros instrumentos legales igual de importantes como los son los de jerarquía local, éstos últimos no serán analizados dado que el objetivo de la investigación se enfoca en un análisis del contexto Estatal.

Retomando el Esquema 1, en el presente capítulo se desglosarán las variables y los indicadores correspondientes a cada dimensión. La Dimensión Legal por su parte analiza cuatro indicadores, los cuales se observan en el Esquema 4:

Esquema 4 Indicadores de la Dimensión Legal.



Fuente: Elaboración propia.




Para el estudio de cada indicador fue necesario crear un semáforo de análisis, el cual permitió establecer los parámetros para definir su estado de eficiencia, de aceptabilidad o de obsolescencia, dichos parámetros son diferentes para la evaluación de cada indicador, los cuales se detallarán a continuación.

Indicador 1: Existencia de ley que fundamente la creación de instrumentos de PLU

El Indicador 1 correspondiente a la *Existencia de ley que fundamente la creación de instrumentos de PLU*, tal y como señala el Esquema 4, que consiste en identificar si existe fundamento legal que sustente la creación de mecanismos de PLU en el Estado de México, así como también que exista concordancia con la base jurídica y los preceptos internacionales previstos por la NAU.

Las fuentes de información analizadas para el desarrollo del Indicador 1 serán: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos u homologa, Ley de Planeación Federal, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el Código Administrativo del Estado de México.

Los parámetros de análisis del Indicador I se estudiarán con base en el siguiente semáforo:

		
<p>Existe una Ley a nivel Estatal que sustente la elaboración de instrumentos de PLU y está actualizada y en concordancia con la normatividad Nacional y los preceptos internacionales</p>	<p>Existe una Ley a nivel Estatal que sustente la elaboración de instrumentos de PLU; sin embargo, ésta no está en concordancia con la normatividad Nacional y los preceptos internacionales</p>	<p>No existe una Ley a nivel Estatal que sustente la elaboración de instrumentos de PLU</p>




Indicador 2: Existencia de instrumentos que acompañan a la PLU para su implementación

El Indicador 2, corresponde a la *Existencia de instrumentos que acompañan a la PLU para su implementación*, el cual tiene por objeto analizar si existen o no instrumentos jurídicos que acompañan a los mecanismos jurídicos de PLU para su aplicación en el territorio, como, por ejemplo, instrumentos relacionados con el medio ambiente, en materia de protección civil,

movilidad, entre otros, y a su vez analizar si estos instrumentos están vinculados o no con lo previsto en la NAU.

Las fuentes de información para el análisis de este indicador bajo el contexto Nacional serán: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano vigente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como sus respectivos reglamentos, la Ley General del Cambio Climático, la Ley Agraria, la Ley de Aguas Nacionales; por su parte, bajo el contexto estatal se analizará la Ley de Vivienda, el Código Penal y el Código para la Biodiversidad del Estado de México.

El Indicador *Existencia de instrumentos que acompañan a la PLU para su implementación* se analizará con base en lo siguiente:




		
<p>Los instrumentos que acompañan a la PLU están estrechamente vinculados con lo previsto en la NAU, por lo que a su vez toman en cuenta otros instrumentos jurídicos relacionados con el medio ambiente, con la materia agraria, las aguas nacionales, con la vivienda y con el actuar de los servidores públicos en la materia, además de que los ordenamientos antes descritos están actualizados con base en lo que propone la NAU</p>	<p>Los instrumentos que acompañan a la PLU no están actualizados con base en lo previsto en la NAU, pero si toman en cuenta otros instrumentos jurídicos relacionados con el medio ambiente, con la materia agraria, las aguas nacionales, con la vivienda y con el actuar de los servidores públicos en la materia; de la misma manera se observa que dichos ordenamientos están actualizados con base en lo que propone la NAU</p>	<p>Los instrumentos que acompañan a la PLU no están actualizados con base en lo previsto en la NAU; no obstante, se toman en cuenta instrumentos jurídicos relacionados con el medio ambiente, con la materia agraria, las aguas nacionales, con la vivienda y con el actuar de los servidores públicos en la materia para la implementación de esta</p>

Indicador 3: Existencia de ley que fundamente la obligatoriedad de actualizar instrumentos de PLU en cada periodo gubernamental

El tercer Indicador correspondiente a la *Existencia de ley que fundamente la obligatoriedad de actualizar instrumentos de PLU en cada periodo gubernamental*, tiene como propósito

identificar si existe un marco jurídico de PLU a nivel Estatal que prevea la obligatoriedad de actualizar los instrumentos en la materia, así como también, identificar si este marco jurídico está en concordancia con su base jurídica nacional. Una vez que se ha realizado la búsqueda de lo antes mencionado también se realizará un breve análisis del contenido de los artículos si es que cuenta con el fundamento que prevea dicha situación.

Las fuentes de información para el análisis del presente indicador serán: la LGAHOTDU, el Código Administrativo del Estado de México, el Código Administrativo del Estado de México y la Ley de Planeación Estatal. Bajo esta coyuntura los parámetros de análisis del Indicador *Existencia de ley que fundamente la obligatoriedad de actualizar instrumentos de PLU*, son los siguientes:




		
El marco jurídico Estatal prevé la actualización de instrumentos jurídicos de PLU, por lo que está en concordancia con la base jurídica Nacional y la NAU.	El marco jurídico Estatal prevé la actualización de instrumentos jurídicos de PLU; sin embargo, ésta no está en concordancia con el contexto Nacional.	El marco jurídico Estatal no prevé la actualización de instrumentos jurídicos de PLU, por lo que ésta no está en concordancia con el contexto Nacional.

Indicador 4: Actualizaciones de los PEDU

El cuarto y último Indicador de la Dimensión Legal, correspondiente a la *Actualización de los Planes de Desarrollo Urbano*, cuyo análisis se llevará a cabo solo bajo el contexto Estatal. El análisis de las actualizaciones de los PEDU tiene por objeto evidenciar el periodo de actualización de dichos instrumentos, el cambio en las metas, políticas y estrategias; así como también, identificar si el PEDU vigente prevé los lineamientos previstos en la LGAHOTDU y la NAU. La trascendencia de analizar los elementos antes señalados es que a través de éstos podemos identificar el interés que tuvo la administración pública Estatal en actualizar los instrumentos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; de la misma manera se puede evidenciar si las políticas, metas y estrategias iniciales en materia de PLU se han mantenido con el transcurso de los años como políticas permanentes o como elementos que han sido renovados con base en las nuevas dinámicas urbanas y poblacionales.

Las fuentes de información a utilizar para el indicador *Actualización de los PEDU* son los siguientes: Gaceta de Gobierno No.65 del 8 de abril de 1986, Gaceta de Gobierno No.110 del 11 de Junio del 2003 y Gaceta de Gobierno No.93 del 19 de Mayo del 2008.

Con a base a lo anterior, se han establecido los siguientes parámetros de análisis del cuarto indicador:

		
<p>El PEDU vigente al 2015 está actualizado con base en lo previsto en la NAU y la LGAHOTDU; de la misma manera, los PEDU se han actualizado al menos en cada periodo de gobierno y estos han planteado metas, políticas y estrategias distintas o en su caso, se ha dado seguimiento a programas de periodos de gobierno anteriores, motivo por el que manejan las mismas metas, políticas y estrategias</p>	<p>El PEDU vigente al 2015 no está actualizado con base en lo previsto en la NAU y la LGAHOTDU; sin embargo, los PEDU se han actualizado al menos en cada periodo de gobierno, no obstante, algunas metas, políticas y estrategias se mantienen iguales a sus antecesores para dar seguimiento a proyectos de periodos de gobierno anteriores</p>	<p>El PEDU vigente al 2015 no está actualizado con base en lo previsto en la NAU y la LGAHOTDU; por su parte, los PEDU han presentado periodos de actualización de estos cada 10 o 15 años; de la misma manera las políticas, metas y estrategias son iguales a sus antecesoras a pesar de que no se dio continuidad a proyectos de periodos de gobierno anteriores</p>

312 . DIMENSIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Retomando nuevamente el Esquema 1 Dimensiones de análisis del proyecto de investigación, el presente apartado desarrolla los parámetros de evaluación de la dimensión del *Desarrollo Urbano*, en el cual se examina el uso de suelo en función de cuatro indicadores de estudio, los cuales tienen por objeto analizar la vinculación existente entre los instrumentos de PLU y el crecimiento de la población bajo un periodo de análisis de 1980 al 2015 en el Estado de México.

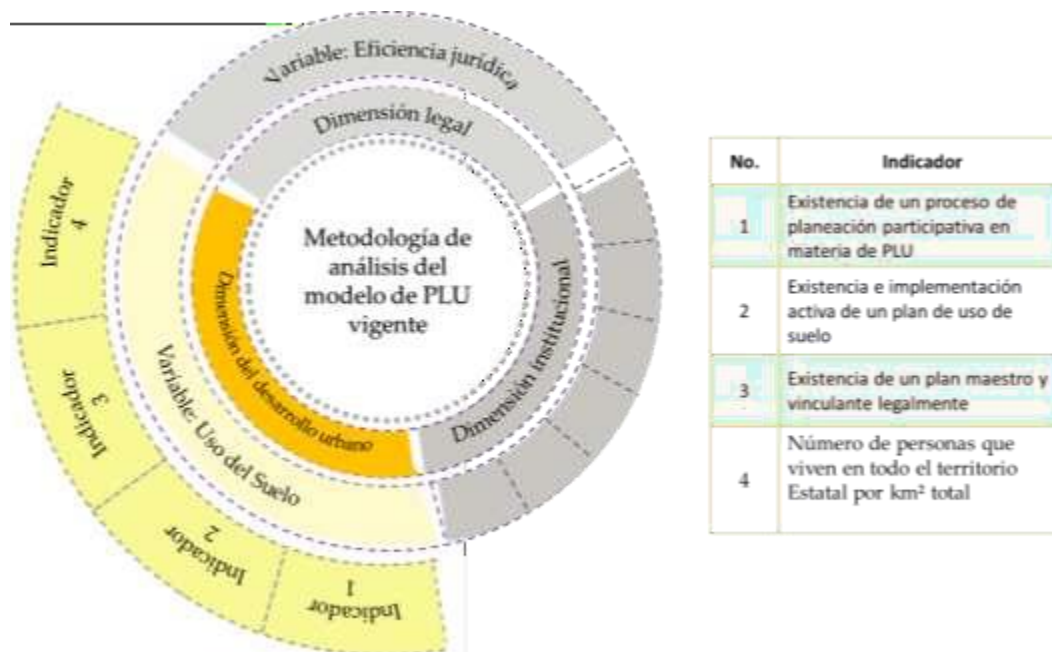
A diferencia de la Dimensión Legal, el presente apartado retomará información estadística referente a la población mexicana y su crecimiento los cuales serán contrastados con el instrumento de PLU a fin de observar si estos últimos previeron el crecimiento de la mancha urbana a largo plazo dentro del PEDU. Es importante mencionar que adicionalmente al análisis

estadístico, fue necesario considerar la aplicación de entrevistas a informantes clave, cuya cédula de entrevista tuvo por objeto identificar fortalezas y debilidades de la SEDUM a lo largo del tiempo en la elaboración, aprobación, actualización y seguimiento de los instrumentos de PLU que conforman el sistema estatal de planes, con el propósito de recabar las opiniones y las experiencias más relevantes sobre la aplicación de los instrumentos antes señalados.

Es necesario anticipar que la aplicación de entrevistas permitió obtener información concerniente a la Dimensión del Desarrollo Urbano y la Dimensión Institucional; así como también de manera particular, bajo la perspectiva de los expertos y profesionales en materia de PLU los cuales fueron tomadores de decisiones y que también lograron observar los cambios más significativos de la SEDUM derivado de que laboraron dentro de la misma institución periodos de tiempo prolongados, la aplicación de la entrevista permitió dar respuesta a dos indicadores de la Dimensión del Desarrollo Urbano, los cuales son: Indicador 1 Existencia de un proceso de planeación participativa en materia de PLU y el Indicador 2 Existencia e implementación activa de una Plan de Uso de Suelo. Para mantener un orden en el desarrollo del presente capítulo, la definición de los informantes clave, así como el detalle de la cédula de entrevista aplicada y demás características de ésta, serán desarrollados en el apartado 3.4 Características de la Entrevista a Informantes Clave.

La dimensión del Desarrollo Urbano cuenta con 4 Indicadores los cuales son:

Esquema 5 Indicadores de la Dimensión del Desarrollo Urbano




Fuente: Elaboración propia.

Al igual que la Dimensión Legal, la Dimensión del Desarrollo Urbano se evaluará con base en los parámetros de semaforización de eficiencia, estado aceptable u obsolescencia, cuyos índices y fuentes de análisis se observarán a continuación.

Indicador 1: Existencia de un proceso de planeación participativa en materia de PLU

El primer indicador de la dimensión de Desarrollo Urbano tal y como se observó en el Esquema 5, corresponde a la *Existencia de un proceso de planeación participativa en materia de PLU*, cuyos parámetros de análisis fueron retomados de la Guía metodológica del Banco Interamericano del Desarrollo (2013, p. 94); no obstante, el autor de este proyecto de investigación contextualizó los índices de evaluación al ámbito de la PLU. El motivo por el que se retomó este indicador fue para evidenciar si existe o no un proceso de participación ciudadana para el monitoreo de acciones en favor de los ciudadanos y de la PLU en el Estado de México, pues la participación ciudadana y los procesos de consulta popular forman parte de las actividades a realizarse para implementar una política pública en donde se permite identificar las problemáticas que aquejan a la población en los diversos sectores sociales, ya sea el público, privado, gubernamental, etc.

Las fuentes de información para el análisis del Indicador 1 de la Dimensión del Desarrollo Urbano son el Código Administrativo del Estado de México, el Reglamento del Libro Quinto del Estado de México y la aplicación de una cédula de entrevista a informantes clave, quienes permitieron evidenciar la manera en que se recaba información y difundió el PEDU durante la consulta pública para su aprobación. Los valores de referencia para el análisis del proceso de planeación participativa fueron los siguientes:




 Es participativa	 Es medianamente participativa	 No es participativa
a) Es parte del marco legal nacional o subnacional; b) se consulta a la sociedad civil, al sector privado y al sector académico; c) las opiniones se recogen de forma metódica; d) los resultados se difunden públicamente; e) los resultados se incorporan a los objetivos y las metas del plan.	a) Es parte del marco legal nacional o subnacional; b se consulta a la sociedad civil, al sector privado y al sector académico; c) las opiniones no se recogen de forma metódica; d) los resultados se difunden parcialmente; e) algunos resultados de las consultas públicas se incorporan a los objetivos y las metas del plan.	a) No existe un marco legal; b) se consulta a grupos focalizados y, por lo tanto, c) no se recogen opiniones; d) no hay difusión; e) no hay información sobre si los resultados de las consultas públicas se incorporaron a los objetivos y las metas del plan.

Indicador 2: Existencia e implementación activa de un plan de Uso de Suelo

El segundo Indicador de la Dimensión del Desarrollo Urbano corresponde a la *Existencia e implementación activa de un plan de Uso de Suelo*, el cual tiene como propósito evidenciar si existe o no un plan de uso de suelo en el Estado de México que incluya la zonificación del suelo estatal incluyendo zonas de protección ambiental y de reservas territoriales, pues estos permiten tomar decisiones y controlar el crecimiento urbano hacia zonas aptas para su desarrollo, tomando en consideración la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

La fuente principal de información para la evaluación del indicador número dos *Existencia e implementación activa de un plan de Uso de Suelo*, será el PEDU; sin embargo, en caso de que el instrumento de PLU no contenga la vinculación con otros mecanismos de regulación como la ambiental y/o de reservas territoriales, deberá precisarse en la descripción y análisis del indicador. Es importante señalar que el concepto de “plan maestro” hace referencia a un plan de uso del suelo que incluya zonificación de zonas de protección ambiental y de preservación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p.124)

Los valores de referencia para analizar este indicador serán los planteados por la Guía Metodológica del Banco Interamericano del Desarrollo (2013, p. 47) incorporando algunos otros elementos retomados a criterio del autor de este proyecto de investigación que complementaron el análisis del presente indicador, el cual se resume en el siguiente cuadro:




		
Existe un plan maestro único para la entidad en el que se consideran componentes de protección y de conservación ambiental y de reservas territoriales; la ciudad lo implementa activamente	Existe un plan maestro, pero no cuenta con componentes de protección y de conservación ambiental y de reservas territoriales derivado de que los instrumentos de PLU y los de protección al medio ambiente están materializados en instrumentos distintos; no hay avances en la implementación	No existe un plan maestro o en su caso se cuenta con uno, pero tiene más de 10 años de antigüedad

Indicador 3: Existencia de un plan maestro y vinculante legalmente

El tercer indicador de la Dimensión del Desarrollo Urbano tal y como lo establece el Esquema 5 de este Capítulo, corresponde a la *Existencia de un plan Maestro y vinculante legalmente*. Los valores de referencia del tercer indicador fueron retomados de la Guía Metodológica del Banco Interamericano del Desarrollo (2013, p. 48), pues gracias a este se puede observar si existen planes maestros legalmente vinculantes con las ciudades; sin embargo, el tiempo de actualización que establece dicha guía será cambiado para un periodo de 6 años tomando como referencia los periodos de duración gubernamental; así como también, atendiendo a lo previsto en la LGAHOTDU el cuál solo se retomará para el semáforo color verde.

Para identificar si el plan maestro es legalmente vinculante, deberá dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿El plan maestro permite definir futuros patrones de uso de suelo basado en las necesidades y deseos de la comunidad?



Las fuentes de información a utilizarse para el análisis del indicador *Existencia de un plan Maestro y vinculante legalmente* será el PEDU de 2008, pues este instrumento es la última actualización del PEDU vigente en el Estado de México al 2015. Los valores de referencia para el análisis del tercer indicador de la Dimensión del Desarrollo Urbano son los siguientes:

		
La ciudad tiene un plan maestro legalmente vinculante que ha sido actualizado al menos en cada periodo de gobierno o cada dos años atendiendo a las disposiciones previstas por la LGAHOTDU, se implementa de forma activa, o la ciudad tiene un plan maestro legalmente vinculante no es actualizado cada 6 años porque la administración pública ha retomado y dado seguimiento a proyectos de su instrumento antecesor y además implementa de forma activa el plan	La ciudad tiene un plan maestro y es legalmente vinculante pero no ha sido actualizado en los últimos 10 años; o la ciudad tiene un plan maestro que ha sido actualizado en los últimos 10 años, pero no es legalmente vinculante	La ciudad no tiene un plan maestro, o tiene un plan maestro, pero no es legalmente vinculante ni se ha actualizado en los últimos años

Indicador 4: Personas que viven en todo el Territorio Estatal por km² total

El último indicador de la Dimensión del Desarrollo Urbano, tal y como se prevé en el Esquema 5 Indicadores de la Dimensión del Desarrollo Urbano, corresponde al *Número de personas que viven en todo el territorio Estatal por km² total*, cuyo propósito es obtener la densidad de población total del territorio mexiquense.

Los valores de referencia para el análisis de este indicador han sido determinados por el autor de este proyecto de investigación en función de los datos arrojados en el Censo de Población y Vivienda 2010, en donde la densidad de población obtenida a nivel nacional en el mismo año fue de 61 Hab/ km², el valor más bajo fue de 10 Hab/ km² (Baja California Sur), mientras que el valor más alto fue de 5967 Hab/ km² (Ciudad de México), (INEGI, s.f.); por ello en relación a estos datos se han fijado los siguientes valores de referencia contextualizados a la realidad mexiquense:

		
> 623 Hab/km ²	624 – 924 Hab/km ²	< 925 Hab/km ²

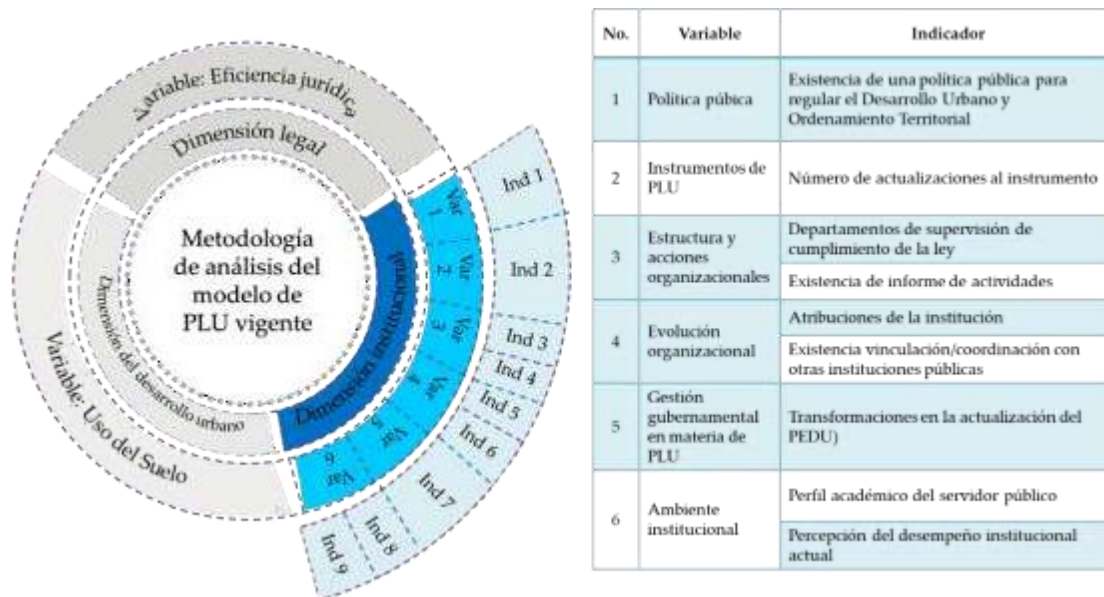
3.13 . DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Como bien se mostró en el *Esquema 1 Dimensiones de análisis del proyecto de investigación* en la Introducción de este documento de tesis, la tercer y última dimensión que forma parte del análisis metodológico del modelo de PLU imperante en el Estado de México, es la Dimensión Institucional, en el cual se consideran 6 variables de estudio que en su conjunto están vinculadas con las primeras dos dimensiones. Es importante mencionar que el resultado del análisis de estas variables fue determinante para examinar la complejidad e influencia de las prácticas institucionales que a lo largo del tiempo han provocado una regulación del desarrollo urbano no sólo a través de reglas formales, sino también a través mecanismos de negociación o de decisiones que se prolongan a través de usos y costumbres.

Tal y como se anticipó en la Dimensión del Desarrollo Urbano la aplicación de entrevistas a informantes clave permitió dar respuesta a cinco indicadores de análisis de la Dimensión Institucional, los cuales son: Indicador 3 Departamentos de supervisión de cumplimiento de la ley, Indicador 6 Existencia de vinculación/coordiinación con otras instituciones públicas y 9 Percepción del desempeño institucional actual por parte de los servidores públicos.

Como bien se mencionó anteriormente, la Dimensión Institucional es el último peldaño para el análisis del modelo de PLU en el Estado de México, cuyos indicadores de análisis pueden observarse en el siguiente Esquema 6:

Esquema 6 Indicadores de la Dimensión Institucional



Fuente: Elaboración propia.




Para dar seguimiento a la descripción de los parámetros de análisis de cada uno de los indicadores tal y como se observó en la Dimensión Legal y la Dimensión del Desarrollo Urbano, la Dimensión Institucional también prevé los parámetros de análisis para cada indicador, los cuales son los siguientes:

Indicador 1: Existencia de una política pública para regular el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

Con base en el Esquema 6 Indicadores de la Dimensión Institucional, se observa que la primer Variable de la dimensión antes señala corresponde al de Política Pública, cuyo único indicador prevé estudio sobre la existencia o no de una política pública para regular el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en el Estado de México.

El objetivo del presente indicador pretende evidenciar si en la entidad Mexiquense, el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial de los asentamientos humanos y centros de población se constituye como un asunto de interés dentro de la agenda de gobierno actual.




Los parámetros de análisis para la evaluación del primer indicador de la Dimensión Institucional son los siguientes:

		
La política pública de la ciudad transitó para convertirse en una política gubernamental y ésta está contextualizada a la realidad imperante	La ciudad a) cuenta con una política pública en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pero no está contextualizada a la realidad imperante ya que tiene más de 10 años de antigüedad	La ciudad no cuenta con una política pública en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Indicador 2: Número de actualizaciones al instrumento

La segunda variable de la Dimensión Institucional denominada *Instrumentos de PLU* cuenta con un sólo indicador que tiene como propósito, dar cuenta del número de actualizaciones al instrumento de PLU, el cual corresponde al PEDU.




El segundo indicador de la Dimensión Institucional pretende examinar el número de actualizaciones que han tenido los PEDU en el Estado de México, y así evidenciar si la PLU desde su institucionalización legal y operativa en la Entidad se ha constituido como una política pública de interés en los diversos periodos gubernamentales.

		
Más del 85% de las distintas transiciones gubernamentales ha actualizado los PDU entre 1986 - 2015	Al menos el 50% de las distintas transiciones gubernamentales ha actualizado los PDU entre 1986 - 2015	Menos del 50% de las distintas transiciones gubernamentales ha actualizado los PDU entre 1986 - 2015

Indicador 3: Departamentos de supervisión de cumplimiento de la Ley

Tal y como se observa en el Esquema 6 Indicadores de la Dimensión Institucional la variable Estructura y acciones organizacionales cuenta con dos indicadores, cuyo tercer indicador de la dimensión antes señalada corresponde al de *Departamentos de supervisión de cumplimiento de la ley*. El presente indicador tiene por objeto identificar si dentro de la Secretaría existe un departamento que se encargue del seguimiento de los servidores públicos para dar cumplimiento a lo que dice la normatividad en materia de PLU.

Las fuentes de información utilizadas para el análisis del indicador 4 son el organigrama general de la SEDUM, Reglamento interno de la SEDUM y entrevistas a informantes clave; cuyos parámetros de análisis son los siguientes:

		
<p>Existe un departamento interno de la SEDUM para supervisión de cumplimiento de la ley el cual permite que los actos administrativos se lleven a cabo conforme a lo estipulado en la normatividad; además existe un área encargada de la planeación, evaluación y presupuestación de las metas de la secretaría, así como también existe un departamento encargado del proceso de mejora regulatoria institucional; de la misma manera, existe un departamento encargado exclusivamente de dar seguimiento a la evaluación y actualización de los PDU en cada periodo de gobierno</p>	<p>No existe un departamento interno de la SEDUM para supervisión de cumplimiento de la ley, por lo que los actos administrativos que se llevan a cabo en la institución es sólo responsabilidad de los titulares de cada área y su equipo de trabajo; existe un área encargada de la planeación, evaluación y presupuestación de las metas de la secretaría, así como también existe un departamento encargado del proceso de mejora regulatoria institucional; así como también existe un departamento encargado de dar seguimiento a la evaluación y actualización de los PDU, pero dicha actividad se no se lleva a cabo en cada periodo de gobierno</p>	<p>No existe un departamento interno de la SEDUM para supervisión de cumplimiento de la ley, por lo que los actos administrativos que se llevan a cabo en la institución es sólo responsabilidad de los titulares de cada área y su equipo de trabajo; sin embargo, existe un área encargada de la planeación, evaluación y presupuestación de las metas de la secretaría, así como también no existe un departamento encargado de dar seguimiento a la evaluación y actualización de los PDU</p>




Indicador 4: Existencia de un informe de actividades

Como bien se señaló en el apartado anterior, la variable tres *Estructura y acciones organizacionales* de la Dimensión Institucional tiene dos indicadores; el segundo de ellos corresponde al cuarto indicador *Existencia de un informe de actividades*, el cual tiene por objeto evidenciar si existe un informe de actividades de las metas cumplidas o no de los PEDU.

La existencia de un informe de actividades permite mostrar los resultados alcanzados de las metas y estrategias propuestas en el PEDU y así evaluar el cumplimiento del instrumento de

PLU, por ello es necesario identificar su existencia o no ya que se puede observar la importancia que se le da al cumplimiento de acciones en la materia.

Los parámetros de referencia para evaluar el presente indicador son los siguientes:

		
Existe un informe de actividades del PEDU cuyo reporte se realiza cada año y al finalizar el periodo gubernamental a fin de mostrar los resultados y las metas alcanzadas	Existe un informe de actividades del PEDU antes de concluir el periodo de gobierno por lo que se conocen las metas que se han cumplido en cada periodo gubernamental; o, no existe un informe de actividades del PEDU, sin embargo, existe evidencia de los resultados y metas alcanzadas previstas en el instrumento de PLU	No existe un informe de actividades del PEDU por lo que se desconocen las metas que se han cumplido en cada periodo gubernamental




Indicador 5: Atribuciones de la institución

Retomando el orden y contenido del Esquema 6, se observa que la cuarta variable de la Dimensión Institucional corresponde a la *Evolución organizacional*, el cual tiene dos indicadores de análisis.

El primer indicador de la variable antes mencionada que se abordará en este apartado se denomina *Atribuciones de la institución*, el cual tiene por objeto identificar los cambios y transformaciones surgidas dentro de la organización para identificar la manera en que la Secretaría se ha transformado a través del tiempo.




El análisis realizado bajo esta variable tendrá como propósito formular una breve línea del tiempo para ver los cambios más significativos y su relación con los cambios y actualizaciones con los PEDU.

Adicionalmente a la elaboración de la línea del tiempo antes señalada, también se analizarán los siguientes valores de referencia para evaluar este indicador, los cuales son:

		
<p>Desde la creación de la Secretaría se observa que sus atribuciones a través de los años han traído consigo una gran diversidad de cambios por lo que hoy en día no tienen ninguna relación ni semejanza con las atribuciones que en un inicio tenía la institución. Se observa que al menos en cada periodo gubernamental se han realizado cambios en las atribuciones de la institución</p>	<p>Desde la creación de la Secretaría existen atribuciones de ésta que a pesar de los cambios en la ley persisten a través del tiempo, de la misma manera se logra observar que se incorporaron nuevas atribuciones que no estaban contempladas cuando se creó la institución</p>	<p>Desde la creación de la Secretaría, no se han actualizado las atribuciones a la misma a pesar de las transformaciones en el nombre de la institución, por lo que tampoco ha existido interés por parte de la autoridad de la administración pública estatal para realizar modificaciones en la materia</p>

Indicador 6: Existencia de vinculación/coordinación con otras instituciones públicas




El segundo indicador de la variable *Evolución organizacional* corresponde la *Existencia de vinculación/coordinación con otras instituciones públicas*, el cual pretende evidenciar si existe coordinación con otras secretarías a fin de lograr eficiencia en el diseño e implementación de políticas públicas y para la toma de decisiones. Las fuentes de información para el análisis del presente indicador son principalmente los resultados de las entrevistas realizadas a informantes clave, sin embargo, también se analizará si los instrumentos en materia ejidal, en materia de medio ambiente o protección civil, son parte del contenido del PEDU.

		
<p>La Secretaría presenta estrecha vinculación y coordinación con otras instituciones públicas como la Secretaría de Medio Ambiente, la Coordinación General de Protección Civil Estatal y la SEDATU a través del Registro Agrario Nacional, cuya evidencia puede observarse en que el PEDU incorpora información, datos y mapas relacionados con las instituciones antes señaladas</p>	<p>La Secretaría presenta vinculación y coordinación con al menos alguna de las instituciones públicas como Secretaría de Medio Ambiente, la Coordinación General de Protección Civil Estatal o la SEDATU a través del Registro Agrario Nacional, cuya evidencia puede observarse en que el PEDU incorpora información, datos y mapas relacionados con alguna de las instituciones antes señaladas.</p>	<p>La Secretaría no tiene vinculación y coordinación con otras instituciones públicas, cuya evidencia puede observarse en que el PEDU incorpora poca o nula información, datos y mapas relacionados con alguna institución pública. La única manera en que existe coordinación es a través de la solicitud de información entre instancias, trabajando de manera aislada cada instrumento</p>

Indicador 7: Transformaciones en la actualización del PEDU

El Indicador 3: *Actualizaciones al PEDU*, forma parte de la quinta variable de la Dimensión Institucional correspondiente a la *Gestión Gubernamental en materia de PLU*. El objetivo del presente indicador pretende examinar el tiempo de vigencia que tiene un PEDU en el Estado de México, y con base en esa evaluación identificar bajo qué parámetro del semáforo de análisis del modelo de PLU vigente se encuentra la entidad.




Las fuentes de información para el análisis del presente indicador serán las actualizaciones del PEDU de 1986, 2003 y 2008. Los parámetros de análisis del *Indicador 3: Transformaciones en la actualización del PEDU*, serán los siguientes:

		
<p>Crea y actualiza el plan de desarrollo urbano acorde con los cambios y necesidades sociales y territoriales imperantes en la entidad, el instrumento retoma metas a largo plazo que fueron planteadas en administraciones públicas pasadas y les da seguimiento a dichas metas o acciones para su correcta implementación, el plan de desarrollo urbano permite el crecimiento urbano y territorial ordenado y continuo, el instrumento es actualizado de manera que no presenta reproducciones totales o parciales de información a menos que fuese necesario y justificado la transcripción de datos e información entre planes</p>	<p>La administración crea y actualiza el plan de desarrollo urbano acorde con los cambios y necesidades sociales y territoriales imperantes en la entidad pero el no instrumento retoma metas a largo plazo que fueron planteadas en administraciones públicas pasadas por lo que no les da seguimiento a dichas metas o acciones para su correcta implementación; o b) el plan de desarrollo urbano permite el crecimiento urbano y territorial ordenado y continuo, pero el instrumento no se crea o actualiza acorde a los cambios y necesidades sociales y territoriales imperantes en la entidad; o c) La administración pública crea y actualiza el plan de desarrollo urbano pero en el documento se observan reproducciones totales o parciales de información</p>	<p>La administración pública no crea y actualiza el plan de desarrollo urbano acorde con los cambios y necesidades sociales y territoriales imperantes en la entidad, el instrumento no retoma metas a largo plazo que fueron planteadas en administraciones públicas pasadas y no les da seguimiento a dichas metas o acciones para su correcta implementación, el plan de desarrollo urbano no permite el crecimiento urbano y territorial ordenado y continuo, el instrumento reproduce total o parcialmente sin justificar los motivos por los que se copió información del plan viejo al nuevo</p>

Indicador 8: Perfil académico del servidor público

El octavo indicador correspondiente al *Perfil académico del servidor público* forma parte de la sexta variable de la Dimensión Institucional denominada Ambiente Institucional. Este indicador pretende analizar a los servidores públicos que laboran en la SEDUM, cuyo perfil académico deberá ser acorde con el puesto que desempeña.




Es importante mencionar que los servidores públicos a analizar serán los que aparecen en el portal Web de la SEDUM, los cuales en su mayoría tienen cargos administrativos como altos mandos ya sea Directores, Subdirectores, Coordinadores o Jefes de departamento.

		
El 90% del personal cuenta con un grado académico concluido/titulado que es a fin con el cargo que representa	Al menos el 50% del personal cuenta con un grado académico trunco/pasante de licenciatura acorde al cargo que representa, o al menos el 50% del personal cuenta con un grado académico trunco/pasante de licenciatura y en algunos casos el cargo que representa no es acorde al perfil académico	Menos del 50% del personal no cuenta con un grado académico concluido/titulado y no cuenta con un grado académico que no es a fin al puesto de trabajo que desarrolla.

Indicador 9: Percepción del desempeño institucional actual




El segundo indicador perteneciente a la variable Ambiente Institucional corresponde al Indicador 9 *Percepción del desempeño institucional actual* por parte de los servidores públicos que laboran y laboraron en la SEDUM. Para el análisis de este indicador, como bien se mencionó en la introducción del apartado de la Dimensión Institucional, fue necesario aplicar entrevistas a actores clave a fin de conocer la opinión sobre los procesos internos que se llevan a cabo en la Secretaría.

Es a través de este indicador que podemos identificar acciones que han mantenido alguna dependencia de rumbo durante la existencia de la institución. Los parámetros de referencia para el análisis de la Secretaría son los siguientes:

		
<p>Actualmente se han implementado nuevos mecanismos de participación social y para dotar información de interés público a través de las TICs a la población, los jefes superiores jerárquicos tienen amplio conocimiento de la Ley, conocen la dinámica social y urbana de la Entidad además de que cuentan con el perfil adecuado para el cargo que desempeñan, se han mejorado los procesos internos así como los instrumentos de PLU en la materia ya que existe estrecha vinculación con otras instituciones públicas, se aplica la norma de manera rígida</p>	<p>Actualmente se han implementado nuevos mecanismos de participación social y para dotar información de interés público a través de las TICs a la población además de que la ley si bien no se aplica con el suficiente rigor, se busca beneficiar a todos los actores sociales, los jefes superiores jerárquicos no tienen amplio conocimiento de la Ley además de que no conocen la dinámica social y urbana de la Entidad; sin embargo, cuentan con el perfil adecuado para el cargo que desempeñan</p>	<p>Actualmente a pesar de que la ley ha tenido diversas modificaciones no se han implementado nuevos mecanismos de participación social y para dotar información de interés público a través de las TICs a la población o la ley no se aplica con suficiente rigor ya que se aprovechan los vacíos e inconsistencias legales para favorecer a algunos sectores de la población; los jefes superiores jerárquicos no tienen conocimiento de la Ley, no conocen la dinámica social y urbana de la Entidad además de que en algunos casos no cuentan con el perfil adecuado para el cargo que desempeñan</p>

Toda vez que se ha detallado cada uno de los indicadores para el análisis del modelo de PLU vigente en el Estado de México, para identificar el estado eficiencia, aceptabilidad u obsolescencia bajo el que se encuentra en lo general dicho modelo, a través de un análisis estadístico, se obtendrá la moda sobre los resultados derivados de la evaluación de cada indicador que en su conjunto fue repetitivo.

Una vez que se ha identificado el color de semáforo con mayor incidencia en los resultados de cada indicador, se podrá evidenciar si el modelo de PLU imperante en el Estado de México es eficiente (color verde), aceptable (color amarillo) u obsoleto (color rojo), tal y como se observa en el siguiente cuadro:

		
Eficiente	Aceptable	Obsoleto

Como bien se mencionó en los párrafos precedentes, fue necesario aplicar una cedula de entrevista a informantes clave para la obtención de información bajo la perspectiva de servidores

públicos que laboraron periodos de tiempo prolongados dentro de la Secretaría y de aquellos que fueron tomadores de decisiones dentro de la misma; con base en lo anterior, se creó un apartado para detallar los criterios bajo los que se aplicaron las entrevistas y demás características de la esta, del cual se hablará a continuación.

3.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVE.

Como bien se mencionó en el apartado anterior, para el análisis de algunos indicadores fue necesaria la aplicación de entrevista a informantes clave, por ello, el presente apartado aborda el cómo se definieron a los informantes clave, la estructura de la cédula de entrevista y el cómo se analizaron las respuestas por parte de los informantes.

Para definir las etapas que se llevaron a cabo para la elaboración de la cédula se tomaron en cuenta algunas consideraciones planteadas por Balcázar, Gurrola, Moysen & González-Arratia (2013). La primera consideración importante a recalcar es que la cédula de entrevista es un instrumento que como bien mencionan los autores mencionados anteriormente (2013, p.62) permite obtener de las personas entrevistadas experiencias que han sido relevantes en su vida, logrando tener una visión de la vida de la persona y de la experiencia que ésta relata; del mismo modo, las personas a quienes se les entrevisto son los mejores informantes para describir lo que sucede, lo que sucedió, para describir a personas, a escenarios y situaciones que marcaron la vida de la persona entrevistada.

Con base en Balcázar, Gurrola, Moysen & González-Arratia (2013, p.63-78), la elaboración de una entrevista se precisa a partir del seguimiento de una serie de etapas que consisten en: seleccionar a los informantes, en realizar una guía de entrevista y preparar las preguntas de esta, aproximarse a los informantes a quienes se les realizará la entrevista, realizar la entrevista y finalmente analizar los datos.

La entrevista aplicada en este proyecto de investigación está estructurada en cuatro apartados cuya primera parte prevé los datos generales del entrevistado, la segunda parte prevé la experiencia dentro de la organización, la tercera parte prevé la experiencia con la implementación de la ley y finalmente la cuarta parte prevé la experiencia con los instrumentos de PLU como lo son los PEDU en cualquiera de sus modalidades, la información antes señalada puede observarse en la Cédula de Entrevista que forma parte del Anexo Metodológico de éste proyecto de investigación.

La elección de los entrevistados estuvo en función de aquellas personas que fueron informantes clave para el desarrollo de la investigación, las cuales estuvieron familiarizados y en contacto

con las transformaciones y los cambios suscitados dentro de la SEDUM y en sus mecanismos de PLU (Libro V del CAEM y los PDU desde la creación de la organización hasta el año 2015).

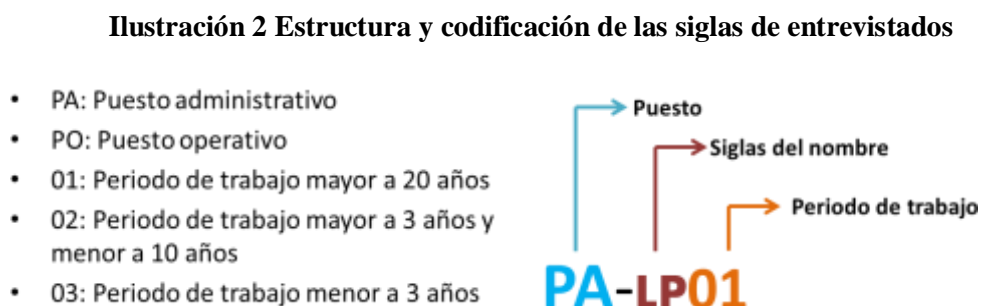
El total de personas entrevistadas fueron diecisiete, las cuales se dividieron en dos grupos; en el primer caso se entrevistaron a ocho personas que trabajaron dentro de la SEDUOP, SEDUVI o SEDUM y han sido tomadores de decisiones como los Directores de la Secretaría, Subdirectores y Abogados Generales, a este primer conjunto de entrevistados se les nombro Grupo A; el otro conjunto de entrevistados llamado Grupo B, lo conforman aquellas personas que han tenido puestos de nivel operativo y han permanecido periodos largos de tiempo laborando dentro de la organización y han logrado percatarse de los cambios y transformaciones más significativas de la Secretaría, de la ley y de los PDU.

La cédula de entrevista que se aplicó a ambos grupos se desarrolló como un instrumento semiestructurado, ya que Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2010, p.418) sugieren que las entrevistas realizadas bajo este esquema, se pueden plantear algunas otras preguntas no previstas en el instrumento de recolección de datos (entrevista), ya que las preguntas adicionales nos ayudan a conseguir más información sobre los asuntos que son de nuestro interés. Es importante señalar que en un principio se planteó realizar 29 entrevistas; sin embargo, conforme se fue avanzando en la aplicación del instrumento, se observó que a partir de la quinta entrevista las respuestas de los entrevistados comenzó a ser semejante al de su sucesora, por lo que las últimas entrevistas realizadas se pudo predecir la respuesta que responderían las personas que laboran y han laborado en la Secretaría; bajo esta coyuntura se redujo el número de entrevistas pues se aplicó el Principio de Saturación Teórica.

Para el desarrollo de la entrevista se realizaron preguntas bajo las cuatro clases que plantean Grinnel, Williams y Unrau (2009) como lo son las preguntas generales (aquellas que permitan iniciar el dialogo entre el entrevistador y el entrevistado), preguntas para ejemplificar (en donde se realizarán preguntas más profundas o específicas), preguntas de estructura (estas tendrán como propósito identificar problemas, debilidades y fortalezas sobre el tema de interés, en donde el entrevistado definirá bajo su propio criterio las categorías para evaluar al modelo de PLU) y preguntas de contraste (estas tendrán por objeto permitir hacer comparaciones para identificar diferencias o semejanzas entre las múltiples transformaciones suscitadas en el modelo de PLU) (Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M., 2010, p. 419).

Una vez que se aplicó el instrumento, se procedió a hacer el análisis de las entrevistas del Grupo A y del Grupo B, cada una de las preguntas que se planteó en la cedula de entrevista contiene un *Cuadro de Categoría*, que no es más que el conjunto de las respuestas más sobresalientes que contestaron algunos de los entrevistados; en este sentido, con el propósito de proteger la confidencialidad de toda la información dada sobre la actividad administrativa y las opiniones

de las personas que se entrevistaron, el nombre y cargo de las personas fue sustituido por las siguientes siglas, cuya estructura y codificación es la siguiente:



Elaboración propia.

El Cuadro de Categoría señalado anteriormente no es más que el resumen de las respuestas más relevantes dadas por los informantes clave por pregunta; es decir, que por cada pregunta de la cédula de entrevista habrá un cuadro de categoría que resume las respuestas de los 17 informantes clave; en total se tendrán 14 cuadros de categoría los cuales formarán parte del Anexo Metodológico. El cuadro de categoría se diseñó de la siguiente manera:

Ilustración 3 Ejemplo de Cuadro de categoría.

Cuadro de categoría (Ejemplo)

Pregunta 1: ¿Cuál es su percepción en la aplicación y seguimiento de los instrumentos de PLU y la normatividad en la materia?

Testimonios ¹	Inferencias ²	Categorías teóricas ³
<p>PA-XX01: Debe ser actualizado pues no responde las necesidades actuales de la dinámica poblacional</p> <p>PA-XX 02: Hoy en día es difícil que se puedan llevar a cabo grandes proyectos de inversión pues existen muchos candados...</p>	Su percepción es negativa	Dependencia de rumbo
<p>Necesidades ⁴</p> <p>El instrumento debe ser actualizado para permitir la inversión y responde a la dinámica urbana</p>		

¹	Los Testimonios tienen por objeto colocar las respuestas más relevantes a cada pregunta de la entrevista. No se colocaron todas las respuestas dado que se aplicó el principio de saturación teórica
²	Las inferencias se definirán a partir de hechos u opiniones generales que respondan los informantes clave
³	En las categorías teóricas se colocará el (los) concepto (s) que permitan definir bajo una perspectiva teórica el fenómeno
⁴	Las necesidades serán hechos o circunstancias que ha criterio del autor en base a las respuestas dadas por los entrevistados deberán incorporarse o mejorarse en el modelo de PLU

Elaboración propia.

IMPLEMENTACIÓN DE LA
METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA
LA EVALUACIÓN DEL MODELO DE
PLU ESTATAL

CAPÍTULO IV IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DEL MODELO DE PLU ESTATAL

Al margen de la discusión internacional llevada a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a lo largo de las últimas décadas, se tiene conocimiento de que existen cinco motivos que no permiten conducir una buena PLU de las ciudades, las cuales son: a) incapacidad por parte de los líderes para identificar problemas trascendentales, b) presencia de herramientas obsoletas y que no son apropiadas al contexto que impera, c) incapacidad para elaborar y ejecutar planes, d) ausencia de marcos jurídicos que estén vinculados y que permitan cumplir los planes, y finalmente e) falta de continuidad para implementar planes que estén contextualizados a la realidad (ONU-Habitat, 2014, pp. 18 y 19).

Por su parte, bajo el contexto Mexicano López (2011, p. 7) asevera que hoy en día existe la necesidad de replantear la manera en la que el Estado participa y actúa en el desarrollo urbano y la vivienda dentro de las ciudades, pues se tiene evidencia de que han surgido diversos problemas en términos políticos, en términos sociales, en términos de especulación inmobiliaria, de falta de efectividad en aplicación y elaboración de instrumentos de PLU, entre otros.

Con base en lo anterior, se observa que la efectividad es uno de los elementos principales para evaluar los instrumentos de PLU, sin embargo, este concepto es también uno de los principios más importantes para la acción gubernamental ya que dependiendo de ésta se pueden implementar políticas públicas y manejar recursos en tiempo y forma; y por qué no, también evitar o prevenir desigualdades urbanas en las ciudades. Tal y como se señaló en el Capítulo I de este proyecto de investigación, la efectividad es un tema que Rivero & Aguilar (2009, p. 246) también consideran dentro de los estudios donde se analiza el papel que juegan las organizaciones gubernamentales en materia de PLU, por ello en el marco del proceso de modernización e implementación de mecanismos de PLU que estén contextualizados a los principios previstos en la NAU, se hace necesario realizar un diagnóstico del modelo de PLU imperante en el Estado de México, para determinar las áreas a fortalecer de dicho sistema, en donde se comprende la evaluación de los instrumentos de PLU y la organización gubernamental que opera dichos instrumentos.

Bajo ésta coyuntura, el presente capítulo tiene por objeto implementar la metodología prevista en el capítulo tercero de éste proyecto de investigación, por lo que dicha estructura capitular estará dividida en cuatro subcapítulos; el primero tendrá por objeto analizar la eficiencia jurídica en materia de PLU en donde se identificará la existencia de instrumentos legales que sustenten la creación e implementación de los PDU, la obligatoriedad de actualizar estos instrumentos,

identificar que otros instrumentos acompañan y/o fortalecen la implementación de los PDU, así como también, evidenciar los cambios más relevantes en las actualizaciones de los PEDU.

El segundo subcapítulo concierne al análisis de la dimensión del Desarrollo Urbano en el Estado de México en donde se analizó la manera en que se llevaron a cabo los procesos de participación ciudadana, la existencia de un plan de usos de suelo que sea vinculante en términos legales, así como la dinámica poblacional y urbana de la entidad; por su parte, el tercer subcapítulo tuvo por objeto evaluar la dimensión institucional cuyos indicadores analizaron el desempeño institucional, el perfil académico, las atribuciones de la institución, la existencia de una política pública en la materia, entre otros. Es importante señalar que en el cuarto subcapítulo se retoman los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los informantes clave, cuyos indicadores descritos en el capítulo III de este proyecto de investigación prevén el análisis de los datos proporcionados por los entrevistados.

4.1. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN LEGAL

Como bien se mencionó en el Capítulo III de este proyecto de investigación, el análisis de la dimensión legal pretende examinar el estado bajo la que se encuentran los instrumentos jurídicos de PLU que rigen el Estado de México, cuyo estudio se orienta al análisis de cuatro elementos que son:

1. Existencia de ley que fundamente la creación de instrumentos de PLU,
2. Existencia de instrumentos que acompañan a la PLU para su implementación,
3. Existencia de ley que fundamente la obligatoriedad de actualizar instrumentos de PLU,
y
4. Actualizaciones de los PEDU.

Para el análisis de los indicadores planteados anteriormente, fue necesario desglosar el presente subcapítulo en 4 secciones para el análisis de cada uno de ellos, los cuales se abordarán a continuación.

4.1.1. FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLU

La PLU en México se encuentra institucionalizada legal y operativamente en 3 instrumentos jurídicos de gran relevancia, los cuales son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación Federal y la LGAHOTDU.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En primera instancia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 26 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: 2019, p.28) que el estado deberá contar con un sistema de Planeación Democrática y deliberativa a través de mecanismos de participación que permitan contemplar las demandas de la ciudadanía a fin de ser incorporadas en los planes o programas de desarrollo atendiendo a los criterios y al procedimiento para la formulación, instrumentación, control y finalmente evaluación del instrumento de planeación; por su parte, el artículo 27 de la ley antes señalada (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019) en términos generales prevé que el contenido de los planes y programas de desarrollo urbano como el establecimiento de las reservas, destinos de áreas y predios de centros de población, así como el establecimiento de reservas, son de interés público y de beneficio social, de la misma manera se señala que deben de dictarse medidas para ordenar los asentamientos humanos, y establecer usos, destinos y reservas adecuados para regular la fundación, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros población.

De la misma manera, la Carta Magna también prevé en su artículo 115 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: 2019, pp.115 y 116) la facultad a los municipios para aprobar sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y demás disposiciones normativas, así como administrar y formular su propia zonificación local, regular la utilización del suelo bajo su jurisdicción territorial, participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional y aprobar su Plan de Desarrollo Urbano Municipal respectivo, el cual deberá estar en concordancia con los instrumentos de mayor jerarquía; ante lo anterior, es gracias a éste artículo constitucional donde se otorga a los Municipios de autonomía para crear instrumentos de PLU local cuya ventaja radica en que estos están mayormente contextualizados con la dinámica de los municipios.

Con base en lo señalado anteriormente, se observa que nuestra Constitución Política Mexicana ya prevé la importancia de crear y contar con instrumentos de planeación para administrar la zonificación del territorio en el establecimiento de usos, reservas y destinos, para ordenar los asentamientos humanos y regular la utilización del suelo, cuyas demandas ciudadanas deben estar incorporadas dentro de estos instrumentos de PLU a través de mecanismos de participación social como parte del proceso de elaboración aprobación de ellos.

a) Ley de Planeación Federal

Al igual que la Carta Magna, la Ley de Planeación Federal prevé la importancia de que la planeación en el país sea democrática y aplicarse de manera permanente, en donde existan espacios para la participación y la consulta popular que incluya a diversos actores sociales, promoviendo los derechos humanos, la igualdad de género, el desarrollo equitativo e incluyente,

en donde se tomen en cuenta a su vez propuestas de las diversas dependencias y entidades de la administración pública, entre algunos otros principios. Como instrumento rector de esta ley federal se deriva el Plan Nacional de Desarrollo el cual establece las actividades, los objetivos, las estrategias y las prioridades nacionales bajo las que se conducirá el país para su desarrollo de una política de crecimiento bajo vertientes sectoriales, regionales y el federal sin perder de vista los indicadores de desempeño para dar seguimiento al alcance de metas y objetivos del plan (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018 A).

La Ley de Planeación Federal, de manera específica en sus artículos 33 y 34 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018 A, pp. 11 y 12), a efecto de que todos los organismos participen en la planeación nacional del desarrollo, establece las bases para la coordinación entre la federación con los gobiernos de las entidades federativas y la participación que corresponda de los municipios para una adecuada congruencia, previendo a su vez la elaboración de programas regionales, la participación de diversos grupos sociales y realizar actividades planificativas a través de diversos lineamientos metodológicos convenidos con la federación y los estados, recalcando lo que prevé el artículo 115 constitucional al señalar que los instrumentos normativos deben estar en concordancia con los de mayor jerarquía.

Con base en lo anterior se desprende que la política nacional en el país enmarca la importancia de que existe congruencia con los instrumentos homólogos de mayor jerarquía, donde la participación ciudadana se constituye como eje rector para intervenir en decisiones públicas y cooperar en la elaboración de planes y programas de desarrollo; de la misma manera, se puede observar que los procesos de planificación los cuales son materializados en los Planes de Desarrollo, además de fijar el rumbo de acción para el desarrollo de un territorio, permiten establecer las prioridades.

b) La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Por último, el tercer fundamento jurídico de gran relevancia en el país en materia de PLU que fundamenta la creación de instrumentos en el área que nos ocupa, lo constituye LGAHOTDU, en la cual se establecen las bases para ordenar los asentamientos humanos y el uso del territorio, fijando los criterios para que exista una coordinación, congruencia y activa participación entre los municipios, sus estados y la federación; la relevancia de éste mismo instrumento, es que se establecen 10 principios de política pública lo cuales están previstos en el artículo 4° que son: 1) Derecho a la ciudad, 2) Equidad e inclusión, 3) Derecho a la propiedad urbana, 4) Coherencia y racionalidad, 5) Participación democrática y transparencia, 6) Productividad y eficiencia, 7) Protección y progresividad del espacio público, 8) Resiliencia, seguridad urbana y riesgos, 9) Sustentabilidad ambiental, y 10) Accesibilidad universal y movilidad.

El artículo 11° de la LGAHOTDU, ratifica lo señalado en el artículo 115 Constitucional anteriormente mencionado, pues nuevamente se recalcan las atribuciones de los municipios en la materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población, enmarcando la importancia de la formulación, aprobación y administración de Planes de Desarrollo Urbano Municipal (PDUM), la zonificación del municipio para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, validar la congruencia y coordinación apropiada para la modificación de los PDU, difundir e informar sobre la aplicación de estos instrumentos, crear mecanismos de consulta popular, entre algunos otros.

c) Legislación en el Estado de México

A modo de resumen se evidencia que la PLU bajo el contexto Nacional cuenta con instrumentos jurídicos que fundamentan la creación, aplicación y evaluación de planes o programas de desarrollo urbano, cuya elaboración debe de llevarse a cabo bajo un proceso de planeación y participación social permanente y democrático, al igual que el nivel nacional, el Estado de México tiene institucionalizada la PLU legal y operativamente en 6 instrumentos jurídicos, los cuales son: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, La Ley Orgánica de la administración pública del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, el Código Administrativo del Estado de México y el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, cuyo contenido y vinculación se hablará a continuación.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 15, menciona que el contenido del plan de desarrollo del estado, debe identificar y precisar las aspiraciones y demandas de los habitantes, en donde las organizaciones sociales pueden intervenir en la realización de actividades culturales, cívicas, económicas y sociales para un desarrollo ordenado y armónico (GEM, 1995, p. 18); ante lo anterior se observa que si bien es cierto, existe institucionalizada legalmente la creación de un plan de desarrollo, la constitución local no prevé la obligatoriedad de implementar y actualizar los PDU.

Como bien se mencionó anteriormente, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios forma parte de los instrumentos jurídicos que fijan las bases para elaborar instrumentos de planeación, pues establece las directrices del sistema de planeación democrática para el desarrollo del Estado de México y sobre la participación de diversos actores sociales para la creación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo estatal, es importante señalar que la vigencia de estos instrumentos de planeación con base en su artículo 22, establece un circunscripción de su vigencia por cada inicio del periodo de gobierno, o en su caso en tanto no se haga necesaria la reconducción del mismo (GEM, 2001).

Ante lo anterior se puede observar que los PDU son instrumentos que al menos bajo lo estipulado en la Constitución Mexiquense y en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, no se obliga a actualizar dichos instrumentos tal y como se requiere con los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal.

El Código Administrativo del Estado de México, a través del Libro Quinto relativo al Ordenamiento Territorial, de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población en compañía de su Reglamento, se constituyen como los instrumentos más importantes para regular la PLU en la entidad, dado que éste libro en términos generales es en donde se señalan las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, se prevé el Sistema Estatal de PDU, facultando al Estado y a sus Municipios para la formulación, modificación y aprobación de los PDU, y en general donde se fija las normas para planear y regular los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del Estado de México (GEM, 2001 A).

Hasta este punto es importante señalar que la normatividad estatal también prevé la manera en que las instituciones y los servidores públicos en la materia deben actuar en cuanto a la formulación del PDU, estableciendo a su vez atribuciones y sanciones para quienes no acaten lo previsto en la ley. Los aspectos antes descritos pueden observarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en su artículo 31, ya que aquí se prevén las atribuciones que tiene la SEDUM, sin embargo, en su fracción III se insta de manera específica la ejecución, formulación y evaluación del PEDU, los planes parciales, así como también los planes regionales (GEM, 1981, p. 24); mientras tanto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los responsables del desarrollo urbano de las unidades administrativas a nivel municipal, en su artículo 96 Sexies, fracción IV y V (GEM, 1993, pp. 54 y 55) deberán proponer las modificaciones totales o parciales de los PMDU, así como coadyuvar en la modificación y elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Regional.

Ante los instrumentos antes señalados, se deduce que gracias a que se tiene institucionalizada legal y operativamente la PLU bajo un contexto Nacional y Estatal existe certidumbre al contar con un sistema legal que rige y obedece a principios generales para la regulación del desarrollo urbano, los asentamientos humanos y centros de población, el cual fundamenta a su vez la creación de los PEDU en cualquiera de sus niveles jerárquicos, Nacional, Estatal y Local; no obstante, es importante señalar que si bien es cierto LGAHOTDU al margen de la NAU ya prevé conceptos previsto en sus directrices internacional, la normativa Estatal aún no ha sido actualizada al margen de los preceptos internacionales a pesar de que en el año 2016, la ley antes mencionada estableció un periodo de tiempo para que los instrumentos estatales se actualizaran.

Como bien se observó en el subapartado anterior la PLU tiene sus bases jurídicas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la LGAHOTDU, la Ley de Planeación Federal y del Estado de México, Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; no obstante, existen otros instrumentos jurídicos que acompañan a la PLU para ser operada a nivel Estatal y Local, los cuales son los siguientes:

4.1.2.1. Contexto Nacional

I. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

El programa contiene las estrategias y líneas de acción a través de seis objetivos primordiales para ordenar el territorio mexicano, de los cuales, el control para la expansión de las manchas urbanas y la consolidación de las ciudades se constituye como el más importante para la elaboración de los PDU, pues las estrategias inmersas en este objetivo prevén lo siguiente:

- a) El mejoramiento de los instrumentos de PLU para el fomento de ciudades compactas a través de mecanismos que generen plusvalía al suelo, para la elaboración de instrumentos jurídicos que propicien el desarrollo de vivienda vertical, entre otros;
- b) Propiciar el ordenamiento de las ciudades y los asentamientos humanos a través de la identificación de los límites de las zonas urbanizables, generando mecanismos que reduzcan e inhiben el desarrollo y crecimiento de asentamientos humanos en zonas no urbanizables, haciendo uso por ejemplo de perímetros de contención urbana;
- c) Fomentar ajustes en los instrumentos de PLU en materia de densidades y alturas permitidas para propiciar el desarrollo de vivienda vertical, así como la redensificación de algunas zonas del territorio;
- d) Garantizar la sustentabilidad ambiental, económica y social a través de la consolidación de un modelo de desarrollo urbano en donde se incorpore a los PDU información prevista en los instrumentos de ordenamiento ecológico y así generar escenarios propicios y equilibrados entre el suelo urbano y las áreas de conservación;
- e) Crear instrumentos en materia de PLU encaminados a atender las principales necesidades en materia de desarrollo urbano y vivienda procurando la oferta del suelo apto para ello;
- f) Evitar el crecimiento y desarrollo de asentamientos humanos en zonas susceptibles a riesgos, promoviendo un estricto cumplimiento al atlas de riesgo y una estrecha

vinculación con los PDU para disminuir la vulnerabilidad de la población y minimización de posibles desastres;

- g) Coadyubar con la implementación de una marco jurídico e institucional que promueva el desarrollo regional como unidades territoriales de planeación; entre otros. (SEGOB, 2014).

II. Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018

El PNI en materia de desarrollo urbano es un documento que pretende que la infraestructura existente y nueva de México impulse la dotación de servicios básicos, que impulse el turismo como estrategia para generar bienestar social y productividad regional, así como la construcción de vivienda de calidad (SEGOB, 2014 A).

III. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ésta ley tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable del país, no obstante, en materia de desarrollo urbano en su artículo 23, se establecen los criterios para que los PDU retomen los lineamientos y estrategias previstas en los Programas de Ordenamiento Ecológico, la determinación de los usos del suelo deberá buscar la diversidad y eficiencia de los mismos, también deberá fomentar la mezcla de usos habitacionales y zonas para el crecimiento de los centros de población, se dará priorización a sistemas de transporte colectivo que favorezcan al medio ambiente y que sean de alta eficiencia energética, entre algunos otros criterios (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018).

IV. Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Es importante mencionar que hoy en día existen 6 reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente relacionados con: 1) en materia de áreas naturales protegidas, 2) en materia de autorregulación y auditorías ambientales, 3) en materia de evaluación del impacto ambiental, 4) en materia de ordenamiento ecológico, 5) en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, y 6) en materia de registro de emisiones y transferencia de contaminantes. En términos generales los reglamentos de esta ley retoman la necesidad de establecer y manejar áreas naturales protegidas, previendo zonas de amortiguamiento en donde se orienten las actividades de aprovechamiento bajo un esquema de desarrollo sustentable; de la misma manera prevé el establecimiento de zonas para uso restringido, de uso habitacional, público, para los asentamientos humanos y de recuperación, entre otros (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2019 A).

V. Ley General de Cambio Climático

La Ley sobre Cambio Climático instauro la necesidad de garantizar un medio ambiente sano, donde exista concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, en donde se elabore a su vez una política nacional de adaptación de cambio climático (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2018 B).

VI. Ley Agraria

Ésta ley define que las tierras ejidales pueden ser de uso común, parceladas y para el desarrollo urbano en zonas urbanas, en donde también se establece la necesidad de que exista estrecha vinculación con los PDU y con demás leyes y reglamentos vigentes en materia de asentamientos humanos por ejemplo para proteger zonas de preservación ecológica, para la enajenación de terrenos ejidales en zonas para el crecimiento de centros de población y para la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1992)

VII. Ley de Aguas Nacionales

Tal y como lo prevé el artículo primero de la Ley de Aguas Nacionales, esta tiene por objeto regular el uso, explotación, control y distribución de las aguas nacionales, preservando su calidad y cantidad, la vinculación con los PDU deriva de que dentro de estos últimos se deben de precisar las restricciones federales dentro de los instrumentos de PLU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1992 A).

4.1.2.2. Contexto Estatal

VIII. Ley de Vivienda del Estado de México

La Ley de vivienda es un instrumento que promueve la actuación de sectores en materia de desarrollo urbano y vivienda, el cual tiene por objeto regular y establecer la política estatal, las acciones y los programas para que la población disfrute de una vivienda digna; dichas políticas, programas y acciones deberán estar conforme a lo establecido en los PDU y en congruencia con lineamientos de la política nacional (bajo los tres órdenes de gobierno), para verificar que las acciones de suelo cumplan con lo dispuesto en los instrumentos en materia de PLU, para evitar en su caso cambios de uso de suelo en forma desequilibrada no apta para el desarrollo de vivienda (GEM, 2006).

IX. Código Penal del Estado de México

Dentro de este instrumento jurídico se establecen las disposiciones legales para el ejercicio de la autoridad, previendo los delitos en que incurriría los servidores públicos cuyos actos

contravengan con lo dispuesto en la ley; bajo esta coyuntura, en materia de desarrollo urbano, el artículo 189 del código penal, se instauran las sanciones en las que incurriría la autoridad administrativa por dividir un inmueble en lotes sin el permiso correspondiente de la secretaría, si se transfiriere la propiedad o comercialice lotes irregulares bajo el contexto legal, que expida licencias de uso del suelo en donde no se hayan cumplido los requerimientos previstos en la ley, etc. (GEM, 1999).

X. Código para Biodiversidad del Estado de México

Para finalizar, el código para la Biodiversidad de la entidad se constituye como el instrumento que permite modificar, aprobar, expedir y formular los programas de ordenamiento ecológico locales, cuya información debe ser retomada a su vez dentro de los PDU a fin de regular y ordenar los asentamientos humanos, donde a su vez exista coordinación con las distintas autoridades involucradas en la ejecución de los instrumentos antes señalados (GEM, 2005).

Ante lo señalado anteriormente se evidencia la existencia de 10 instrumentos jurídicos que apoyan a la PLU para su implementación en las ciudades a través de instrumentos de planeación; sin embargo, ninguno de los instrumentos antes mencionados está actualizado con base en lo establecido en la NAU; no obstante la PLU en el Estado de México, sí toma en cuenta consideraciones legales para proteger el medio ambiente al establecer dentro de los PEDU polígonos de protección de parques naturales o de zonas con valor ecológico, prevé las restricciones que marca la Comisión Nacional del Agua para la protección de cauces naturales como ríos, así como también prevé el actuar de los servidores públicos en la materia a fin de que estos apliquen la ley.

4.13 . LA ACTUALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLU EN LA LEY

Antes de evidenciar si la actualización de los instrumentos de PLU en la ley es obligatoria o no, es necesario hacer referencia al artículo 22 de la Ley de Planeación del Estado de México (2001) el cual establece que en cada inicio del periodo constitucional de gobierno ya sea Estatal o Municipal, para el primer caso es necesario formular, aprobar y publicar dentro de los primeros seis meses de la administración el plan de desarrollo correspondiente, por su parte para el contexto municipal, es necesario formularlo, aprobarlo y publicarlo durante los primeros tres meses, dicha disposición es obligatoria para cualquier entidad, dependencia y organismo público (2001, p. 15).

Por su parte el Quinto Transitorio de la LGAHOTDU (2019, p. 50) prevé que los Centros de Población mayores a 100,000 habitantes, después de dos años de la entrada en vigor de esta ley, el cuál fue en Noviembre del 2016, debieron haber formulado y adecuado sus PDU bajo el

contexto Nacional, Estatal y Metropolitano, incluyendo también los instrumentos de participación democrática y transparencia, por lo que a diferencia de la ley de planeación antes citada, no se obliga la actualización del instrumento de PLU en cada periodo de gobierno; si no dependiendo del número de habitantes por cada demarcación territorial; ante lo anterior se evidencia, que, si bien es cierto, existe una base jurídica que promueve la formulación de los PDU con población mayor a 100,000 habitantes, no se obliga a formular o actualizar dicho instrumento en periodos de tiempo concretamente definidos como lo es con el plan de desarrollo ya sea Estatal o Municipal.

El Código Administrativo del Estado México, sin en cambio en su artículo 5.9 no prevé que la Secretaría deba actualizar el PEDU; no obstante, el artículo 5.8, Fracción II, Inciso a), si bien es cierto no establece un periodo bajo el que debe de actualizarse el PEDU, sí se prevé que el Gobernador del Estado tiene la atribución de aprobar y expedir las modificaciones al PEDU y los planes parciales que de éste deriven, lo cual implica que al menos en cada periodo de gobierno debiese existir una iniciativa de actualización donde el gobernador debe aprobar y expedir las modificaciones al PEDU, pero sí la responsabilidad que existe en cada periodo gubernamental para aprobar y expedir modificaciones al plan.

Con base en lo anterior, se observa que a lo largo de los años han gobernado servidores públicos que han caído en omisión al no expedir el PEDU atendiendo a lo previsto en el 5.9 del Código Administrativo del Estado de México, ya que como veremos en el siguiente apartado, después de institucionalizarse legal y operativamente la PLU, el PEDU sólo se ha actualizado en 3 ocasiones.

4.14 . LAS ACTUALIZACIONES AL PEDU

Una vez analizado el fundamento jurídico que sustenta la existencia de los PEDU y la obligatoriedad para actualizarlos, es necesario realizar una comparación entre las actualizaciones realizadas al instrumento antes señalado, cuya evidencia documental con base en Herrera (2016), muestra que el instrumento de planeación después de la primera publicación en 1983 tuvo 3 actualizaciones.

Derivado de que el contenido de los PEDU es amplio se analizaron los objetivos, las políticas y las estrategias de los instrumentos de PLU publicados en Gaceta de Gobierno No.65 del 8 de Abril de 1986 (GEM,1986), en Gaceta de Gobierno No.110 del 11 de Junio del 2003 (GEM, 2003) y en Gaceta de Gobierno No.93 del 19 de Mayo del 2008 (2008). Dado que la información contenida en los apartados de objetivos, políticas y estrategias es extensa, se resumieron y plasmaron las actualizaciones más relevantes de los PEDU en la siguiente Tabla 2 Actualizaciones más relevantes en los PEDU, cuya información fue extraída del Anexo

Documental de las Tablas 7, 8 y 9 en donde se resumen las actualizaciones más relevantes de los PEDU de 1986, 2003 y 2008; es importante destacar que en 1983 se creó el primer PEDU en el Estado de México, el cual tuvo su primer actualización en 1986 para ajustar la información estadística imperante del Estado de México, manteniendo el contenido del plan de 1983 en cuanto a sus políticas, objetivos y estrategias.

Tabla 2 Actualizaciones más relevantes en los PEDU

Contenido	PEDU 1986 y 2003	PEDU 2003 y 2008
Objetivos	<p>Como bien puede observarse el PEDU de 1986 se mantuvo vigente durante 17 años; una vez actualizado el plan en el 2003 se pueden destacar varias similitudes en el contenido de ambos instrumentos, que sin bien es cierto textualmente no son iguales, se abordan los objetivos, las políticas y las estrategias de una manera más amplia. Es importante señalar que los objetivos planteados no están correctamente redactados en el sentido de que estos no son medibles y en muchos de los casos se pone en duda si estos pueden cumplirse dada la manera en que fueron redactados, pues para el primer caso no establecen un periodo de cumplimiento del objetivo, mientras que en el segundo caso no se definen acciones concretas para su alcance. El PEDU del 2003, a diferencia de su antecesor resalta la importancia de contar con un marco normativo que sea de aplicación general, en concurrencia con las acciones privadas, sociales y públicas, y que a su vez se cuenten con instrumentos que permitan solucionar las necesidades del complejo mundo urbano; si bien es cierto, dentro del plan no existe un apartado de evaluación de las metas cumplidas, en la praxis se pudo observar que más del 80% de los municipios mexiquenses entre 2003 y 2004 en congruencia con el PEDU, crearon sus propios instrumentos de regulación en materia de PLU el regía y aplica sólo al sector privado, más no al sector público en materia de construcción.</p>	<p>El PEDU de 2003 se mantuvo vigente durante 5 años hasta que en 2008 se actualizó en contenido del plan; es importante señalar que el instrumento al 2018 se ha mantenido vigente en el Estado de México. Las principales diferencias con su antecesor son las siguientes: En referencia al apartado de objetivos, el contenido de estos disminuyó, pues ahora sólo se destacan 5 objetivos que en su momento fueron contemplados en el plan del 2003, los cuales giraban en torno a propiciar un desarrollo urbano sustentable, así como reducir situaciones de riesgo y vulnerabilidad; orientar el crecimiento del territorio hacia zonas aptas con base en la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios; fomentar y orientar el desarrollo de inversiones productivas para un desarrollo equilibrado de estas y generar vínculos de colaboración con otras entidades federativas principalmente con la región dentro de México y con los municipios del Estado de México</p>

Elaboración propia con base a GEM, 1986; GEM, 2003 y GEM, 2008.

Continuación de la Tabla 2 Actualizaciones más relevantes en los PEDU

Contenido	PEDU 1986 y 2003	PEDU 2003 y 2008
Estrategias	<p>El plan de 1986 planteaba en lo general 4 estrategias de las cuales dos estaban enfocadas a orientar el crecimiento y desarrollo poblacional y de las actividades económicas de 15 ciudades periféricas del Valle Cuautitlán-Texcoco y el sistema urbano del Valle Toluca-Lerma, Atlacomulco, Jilotepec, Tejupilco, Valle de Bravo e Ixtapan de la Sal ofertando anticipadamente suelo urbano y vivienda.</p> <p>En las estrategias que se mantienen dentro de la actualización del plan del 2003 es la orientación del crecimiento de los asentamientos humanos y las actividades económicas en zonas estratégicas y aptas para el desarrollo de la población en las ciudades mencionadas en el párrafo anterior.</p> <p>A diferencia del plan de 1986, el plan de 2003 estructura sus estrategias en tres sectores: a) de ordenamiento territorial, b) las intraurbanas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida a través de la estructuración de centros de población, incorporación de suelo urbano, regularizar la tenencia de la tierra, entre otros, y c) los sectoriales relacionados con la preservación del medio ambiente, la reducción de riesgos y vulnerabilidad de los asentamientos humanos, entre otros. En general, las estrategias vienen acompañadas de mayor detalle al establecer requerimientos y escenarios para implementar las estrategias</p>	<p>Al igual que el plan del 2003, el PEDU del 2008 estructura sus estrategias bajo 3 sectores, que son: a) de ordenamiento territorial que al igual que el plan del 2003 se promueve la integración regional y el crecimiento de la población en el territorio a través de un sistema urbano bajo el contexto estatal y regional, en donde se establece un sistema de ciudades; b) de ordenamiento urbano que al igual que su plan antecesor busca mejorar las condiciones de vida de los asentamientos humanos a través de 5 estrategias particulares para racionalizar y optimizar el crecimiento urbano y el desarrollo de las inversiones en la entidad; y finalmente c) las sectoriales que persiguen los mismos intereses que su plan antecesor, pues se persigue atender los temas relativos a la preservación del medio ambiente, mitigación y prevención de riesgos y desastres, conservación del entorno ambiental entre otros.</p> <p>Si bien es cierto, el contenido establecido en las estrategias no es explícitamente similar entre el plan del 2003 y el plan del 2008, las estrategias planteadas en lo general conciben los mismos propósitos.</p>

Elaboración propia con base a GEM, 1986; GEM, 2003 y GEM, 2008.

Continuación de la Tabla 2 Actualizaciones más relevantes en los PEDU

Contenido	PEDU 1986 y 2003	PEDU 2003 y 2008
Políticas	<p>El PEDU del 2003 a diferencia de su antecesor pretendió fortalecer la actividad manufacturera, de servicios y la especialización industrial, mientras que el instrumento de 1986 pretendió fomentar actividades pecuarias y artesanales.</p> <p>Las políticas que prevalecieron en la actualización del instrumento del 2003 fueron: gracias a la ubicación estratégica de la entidad se mantuvo el interés de que a través del sistema carretero permitir y mejorar la conectividad bajo el contexto nacional y regional del Estado de México, con la región centro y norte del país; conservar y proteger el medio ambiente y las zonas de valor histórico de la entidad. En este sentido se siguió manteniendo el interés de desalentar el crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos en zonas problemáticas derivadas de la concentración o para preservar el medio ambiente.</p>	<p>Si bien el cierto el PEDU del 2008 plantea dos políticas más a las del plan del 2003, cinco de las políticas planteadas en el instrumento de PLU antecesor, son retomadas en el plan del 2008. Las políticas del plan del 2003, que fueron retomadas en el plan del 2008 vigente en la entidad son: La creación de condiciones para la consolidación del desarrollo económico y social; el fortalecimiento de la actividad manufacturera, reforzamiento del equipamiento, infraestructura y los servicios ya existentes; articulación del estado, favoreciendo la conectividad y evitando la saturación vial, y orientar el poblamiento para controlar y consolidar los asentamientos humanos desalentando el crecimiento urbano en zonas de riesgo.</p> <p>Entre las novedades es que se creó una política que tiene por objeto impulsar la descentralización nacional y coordinación metropolitana.</p>





Elaboración propia con base a GEM, 1986; GEM, 2003 y GEM, 2008.

Con base en lo anterior se observa que los periodos de actualización de los PEDU en el Estado de México se han llevado a cabo prevalecientemente cada 10 años, sin respetar lo mencionado en el Artículo 5.8 del Código Administrativo del Estado de México, por lo tanto, el PEDU publicado en 2008 aún vigente en el Estado de México al 2015 no está actualizado con base a lo previsto en la NAU y en la LGAHDUOT; de la misma manera podemos observar que el contenido en términos de objetivos, políticas y estrategias de los distintos PEDU se han mantenido constantes con el tiempo sin cambios significativos, constituyéndose estos tres elementos como acciones persistentes que al estar materializadas en el instrumento de PLU se han convertido en costumbres y/o hábitos que al mantenerse constantes en las distintas actualizaciones a los PEDU se puede suponer que existe gran resistencia al cambio para atender

otras áreas de la sociedad para aplicar políticas, estrategias y objetivos relevantes que imperen al contexto de la época.

Hasta este punto y atendiendo al análisis previsto para la evaluación del modelo de PLU vigente, de manera específica se puede dar respuesta al estado bajo el que se encuentra la Dimensión Legal con base en el sistema de semaforización planteado en el Capítulo III de este proyecto de investigación, cuyos resultados arrojaron lo siguiente:

Tabla 3 Resumen de semaforización de la Dimensión Legal

DIMENSIÓN LEGAL	Indicador	Semaforización del Modelo de PLU		
	1.- Existencia de ley que fundamente la creación de instrumentos de PLU			
	2.- Existencia de instrumentos que acompañan a la PLU para su implementación			
	3.- Existencia de ley que fundamente la obligatoriedad de actualizar instrumentos de PLU			
	4.- Actualizaciones de los PEDU			

Elaboración propia.

Ante lo anterior se concluye que la Dimensión Legal, se encuentra bajo un estado obsoleto ya que en su mayoría los indicadores arrojaron una calificación **deficiente**; de la misma se puede evidenciar que las actualizaciones jurídicas así como los instrumentos reguladores en materia de PLU, que son los PEDU han mantenido a lo largo de los años resistencia al cambio en su contenido, lo que muestra que se ha generado cierta dependencia de rumbo en donde existe poco interés por modificar no sólo el contenido y la estructura de los instrumentos que fundamentan y permiten implementar los PEDU, sino la manera en que se está concibiendo la ordenación y control del territorio en uno de los estados más poblados del país, en el sentido de que estos instrumentos han servido sólo para controlar y ordenar lo existente, y no para prever y planear el futuro y el posible crecimiento de la población.

4.2. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Antes de comenzar con el análisis de la Dimensión del Desarrollo Urbano, es necesario contextualizar la posición que tiene el Estado de México con respecto al Nivel Nacional. La entidad está localizada en la región Centro-Sur, caracterizada como una de las más altas del país, cuyas coordenadas son 19° 17' - 18° 20' Norte y 99° 0' 100° ' Oeste, colindando con los estados de Michoacán (Oeste), Querétaro (Norte), Hidalgo (Noreste), Tlaxcala (Este), Puebla (Sureste), Morelos (Sur), la Ciudad de México (Sur) y Guerrero (Suroeste) (INEGI, 2015) (Observe

Ilustración 4); hoy en día cuenta con una población de más de 16 millones de habitantes, lo cual representa el 13.54% del total nacional³⁴.

Ilustración 4 Localización del Estado de México y sus estados colindantes.



Elaboración propia con base en el Marco Geoestadístico, 2010 versión 5.0.

En términos de extensión territorial la entidad cuenta con una superficie de 22,499.95 km², cuyo territorio está dividido en 125 municipios donde Toluca de Lerdo se instituye como la ciudad capital de la entidad; por otro lado, el estado forma parte de una de las tres zonas hidrológicas más importantes de México que corresponden a la región Panuco, la región Lerma-Chapala-Santiago y la Región del Balsas (GEM, 2008, pp. 17 y 19).

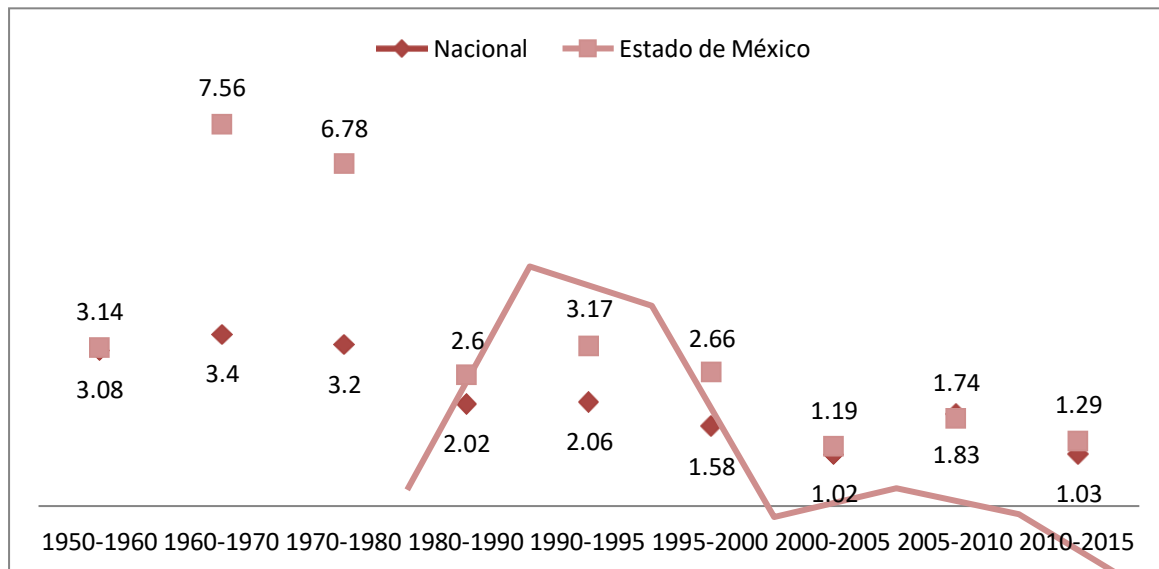
Dentro del territorio estatal existe una extensa y complicada distribución de usos del suelo donde 7.4% de la superficie estatal es urbana, el 4.2% corresponde a zonas urbanizables mientras que el 79.2% lo conforman los usos no urbanizables; el proceso de urbanización en el territorio mexiquense comenzó a incrementarse durante la década de los años 50's (GEM, 2008, p. 21 y 32), lo que generó que con el paso de los años ésta se constituyera como una de las entidades más pobladas del país.

La dinámica poblacional del Estado entre los años 50s y 70s se caracterizó por tener las tasas de crecimiento poblacional más altas entre 1950 y el 2015, observando que desde los años 50s a la

³⁴ Con base en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2016A), México cuenta con una población de 119, 530,756 habitantes.

fecha, el crecimiento de la población se ha duplicado en las últimas cinco décadas, cuyas cifras inclusive han rebasado el doble de la media nacional; no obstante, a partir de la década de los años 80's la tasa de crecimiento disminuyó más del doble, donde la línea de crecimiento comenzó a tener una dinámica casi asintótica, pues las tasas se han mantenido casi similares entre los distintos periodos de tiempo. (Observe Gráfica 1 Crecimiento Poblacional del Estado de México y México, 1950-2015)

Gráfica 1 Crecimiento Poblacional del Estado de México y México, 1950-2015.



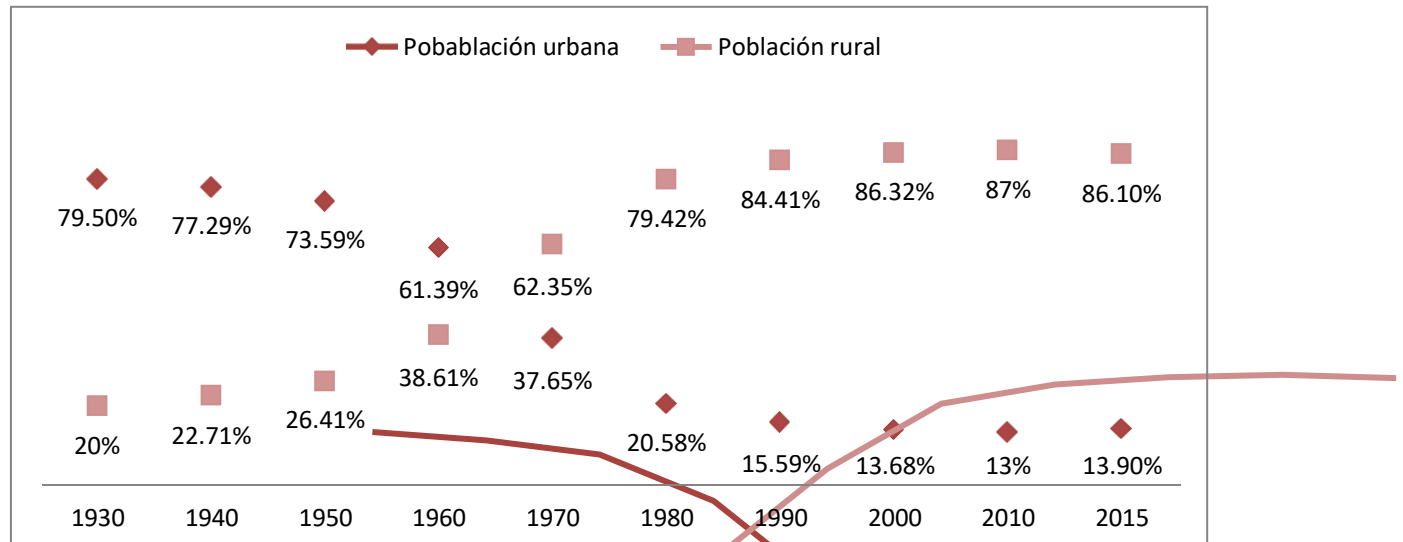
Elaboración propia con base a GEM, 2008, INEGI 2010 e INEGI, 2016.

El contexto urbano del Estado de México tiene características singulares que permiten dar cuenta de la dispersión bajo la que se encuentran los asentamientos humanos y la dinámica de cómo la población y el territorio se ha venido transformado con el paso de los años; como bien se mencionó anteriormente dentro del territorio estatal existe una distribución de usos de suelo compleja donde ahora ya no es pertinente categorizar al territorio solo como rural o urbano, por ello en este apartado se pretende dar evidencia de la aguda polarización que ha existido en la entidad en los últimos años.

Existen algunos autores que argumentan que el panorama demográfico de los años 50's fue donde el proceso de urbanización se acentuó de manera más evidente, pues el crecimiento demográfico en las áreas urbanas comenzó a aumentar a consecuencia de la dinámica industrial (GEM, 2008, p. 38); como muestra de esta metamorfosis en el proceso de urbanización se procedió a realizar el siguiente gráfico en donde se muestra como ha sido el incremento y el descenso de la población urbana y rural de la entidad mexiquense a partir de 1930 al 2015, en donde puede observarse de manera más evidente cómo la curva de crecimiento de la población

urbana aumento a un ritmo sin precedentes entre 1970 y 1990. (Observe Gráfico 2 Dinámica de la población urbana y rural del Estado de México, 1930 – 2015)

Gráfico 2 Dinámica de la población urbana y rural del Estado de México, 1930 – 2015.



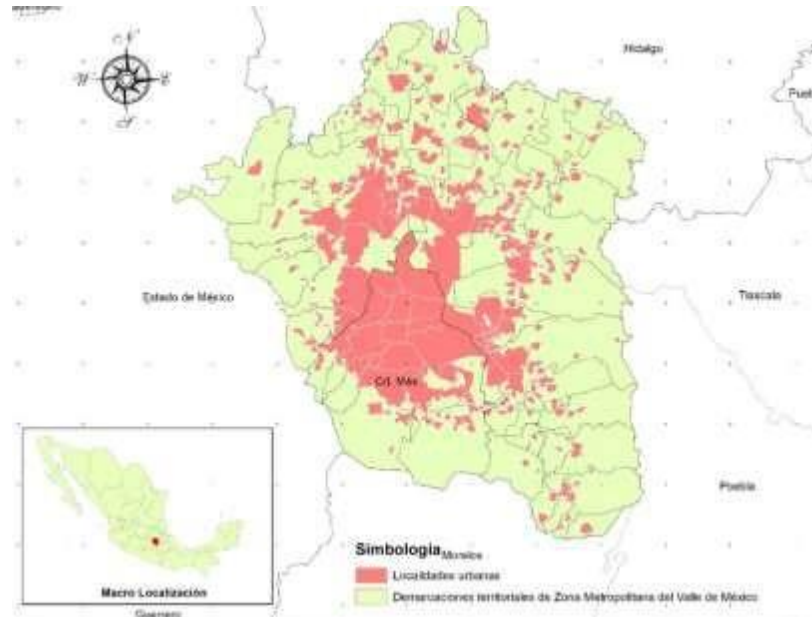
Elaboración propia con base a INEGI, 1940, INEGI, 1950, INEGI, 1960, INEGI, 1970, INEGI, 1980, INEGI, 1990; INEGI, 2000, INEGI, 2010, INEGI, 2016.

En el gráfico anterior se muestra cómo ha cambiado gradualmente al pasar de las décadas la población urbana y rural del Estado de México; entre 1930 y 1960 se observa que la población mexicana era mayormente rural cuya dinámica poblacional no fue tan sobresaliente como en las décadas precedentes a este periodo, no obstante, la dinámica demográfica comenzó a ser más sobresaliente a partir de la década de los 70s, pues la población urbana se incrementó a un ritmo sin precedentes, aunque si bien es cierto, los porcentajes en las últimas décadas no han sobrepasado más allá del 90% correspondiente a la población urbana, por lo que podemos deducir que el proceso de urbanización en el Estado de México está generando una tendencia de concentración de la población en áreas urbanas.

Bajo esta coyuntura, se procedió a identificar los municipios en donde se está dando de manera más evidente el crecimiento poblacional y urbano; dichos municipios forman parte de las dos Zonas Metropolitanas que se encuentran dentro de la entidad, que son: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT). La Zona Metropolitana del Valle de México forma parte de las 74 zonas metropolitanas existentes en el país, de las cuales es la región más representativa pues cuenta con el mayor número de habitantes y la concentración poblacional urbana (160 Hab/ha) más alta de México (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p.60). La región metropolitana del Valle de México está integrada por 76 demarcaciones territoriales y/o municipios del Estado de México, del Estado de Hidalgo y la

Ciudad de México³⁵, los cuales se observan en la siguiente Ilustración 5 Localización de la Zona Metropolitana del Valle de México y sus zonas urbanas.

Ilustración 5 Localización de la Zona Metropolitana del Valle de México y sus zonas urbanas.



Elaboración propia con base en el Marco Geoestadístico, 2010 versión 5.0.

Como bien se mencionó anteriormente, en términos poblacionales la región del Valle de México es una de las más singulares del país por tener el mayor número de habitantes (20,892,724 habitantes) (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p.60), pues actualmente su población representa la suma de 11 de las zonas metropolitanas más pobladas del país que son: la Zona Metropolitana de Aguascalientes, de Mérida, de San Luís Potosí, de Querétaro, de La Laguna, de Juárez, de León, de Tijuana, de Toluca, de Puebla-Tlaxcala y de Monterrey.

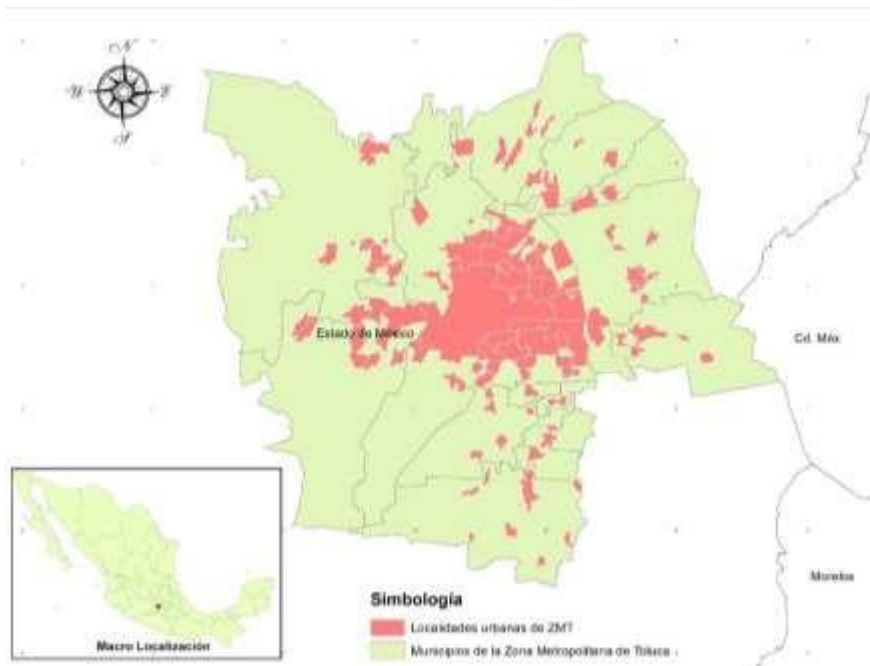
Bajo otro contexto, la ZMT se constituye como la quinta región metropolitana más poblada del país con un total de 2,202,886 habitantes cuya concentración urbana poblacional es de 64.4

³⁵ La Zona Metropolitana del Valle de México está integrada por: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Tizayuca, Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chinconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyxpoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaotoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanaco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón, Zumpango Izcalli, Valle de Chalco Solidaridad y Tonanitla.

Hab/ha (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p.60) la población de esta región en su conjunto es la suma de la población de 13 zonas metropolitanas de México, que son: La Zona Metropolitana de Guaymas, de San –francisco del Rincón, de Tehuantepec, de Piedras Negras, de Delicias, de Guanajuato, de Ocotlán, de Tianguistenco, de Tecomán, de Rioverde, de Teziutlán, de Acayucan y de Hidalgo de Parral.

A comparación de la ZMVM, la región de la capital mexiquense solo está conformada por 16 municipios, que son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Oztoltepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec, los cuales se observan en la Ilustración 6 Localización de la Zona Metropolitana de Toluca y zonas urbanas.

Ilustración 6 Localización de la Zona Metropolitana de Toluca y zonas urbanas



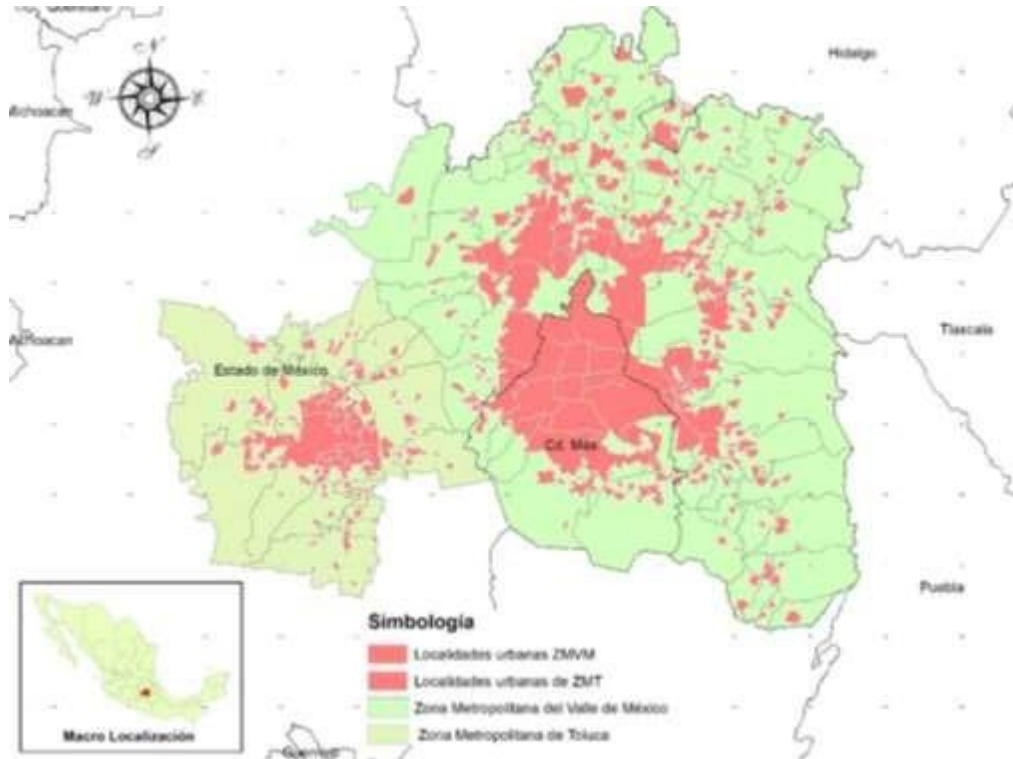
Elaboración propia con base en el Marco Geoestadístico, 2010 versión 5.0.

En términos generales, ambas zonas metropolitanas cuentan con un total 23,095,610 habitantes, lo que representa el 19.25% del total nacional; la población y tasas de crecimiento de la región del Valle de México y de Toluca dan cuenta del crecimiento polarizado que se ha dado en ambas zonas, cuya mayor expansión territorial y poblacional se ha dado en el área limítrofe del Estado de México y el Estado de Hidalgo que es colindante con la Ciudad de México.

Tal y como se observa en la Ilustración 7, aun la conurbación física entre ambas regiones no es un proceso que se observe de manera evidente en el territorio; sin embargo, lo que si se observa

es que las tendencias de crecimiento y consolidación de centros de población se están orientado hacia el Noreste de la entidad.

Ilustración 7 Áreas urbanas de la región metropolitana del Valle de México y Toluca.



Elaboración propia con base en el Marco Geostadístico, 2010 versión 5.0.

Ahora bien, una vez que se ha contextualizado el ámbito poblacional y urbano del Estado de México, lo que se procederá a realizar será un análisis con base en lo previsto en cada uno de los indicadores de evaluación de la Dimensión del Desarrollo Urbano, con el propósito de identificar bajo qué estado se encuentra dicha dimensión.

421. . PROCESOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN MATERIA PLU EN EL ESTADO DE MÉXICO

Los procesos de planeación participativa son muy importantes para la implementación de políticas públicas en cualquier parte del país derivado de que la norma suprema mejor conocida como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26, enmarca la obligatoriedad de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, cuya planeación deberá ser democrática y deliberativa; por lo que podemos identificar que la participación ciudadana es una actividad importante para la elaboración de un plan o programa en cualquier materia.

La PLU en México no se exime de estos procesos de planeación participativa, ya que el artículo 27, en su párrafo tercero de la Constitución Mexicana prevé que los actos para establecer usos de suelo y destinos, provisiones y reservas, son de interés público y de beneficio social además de que la LGAHOTDU en su artículo 4 establece que la participación democrática forma parte de los principios de política pública, por lo que no se puede prescindir de ella.

Bajo el contexto Estatal los procesos de participación ciudadana en la PLU están fundamentados en el Artículo 14 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, en donde los ciudadanos, organizaciones civiles, etc., pueden participar en procesos de consulta pública para la actualización de los PDU (GEM, 2016, p.8).

Si bien es cierto, los procesos de planeación ciudadana están fundamentados legalmente bajo el contexto Nacional y Estatal, toda vez que se aplicaron entrevistas a informantes clave, se reveló que los procesos de participación en las audiencias públicas para actualizar los PDU Estatales y Municipales se dirigen a grupos focalizados, generalmente en horarios laborables y en espacios cuyo acceso por lo general sólo se puede llegar si se cuenta con un vehículo; algunos de los servidores públicos entrevistados argumentaron que esta situación se lleva a cabo de esta manera a fin de evitar que en las consultas públicas se generen huelgas o protestas sociales que provoquen el no poder concluir con el proceso de publicación del instrumento de PLU.

Hasta hace algunos años las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs) no solían ser utilizadas para facilitar la emisión y el acceso a la información, por lo que el plan de desarrollo urbano con base en el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México durante el mes que dura el proceso de consulta pública para recabar la opinión de los ciudadanos, al siguiente día de que se daba aviso del inicio de la consulta pública, algunos de los servidores públicos comentaron que el documento borrador del plan de desarrollo urbano se colocaba el primer y último día de la consulta en un módulo habilitado para dicha actividad o en los estrados del municipio, por lo que para la recepción de propuestas las cuales se recibían de manera física, en algunos casos por estrategia se elaboraba por los servidores públicos o el personal que laboraba en la consultoría que creaba el instrumento de PLU.

Por otro lado, es importante mencionar que los resultados de la consulta pública no se difunden dentro del PEDU ya que los “Epílogos” de cada instrumento sólo mencionan el número de audiencias públicas llevadas a cabo, fecha y lugar de celebración de la audiencia y el periodo de consulta pública del plan; no obstante, las propuestas recabadas, así como fotografías de las audiencias públicas, forman parte de la carpeta de evidencias que acreditan y evidencian que se llevaron a cabo dichas actividades, por lo tanto, los resultados de las propuestas recabadas pueden ser recabadas dentro de los objetivos y metas del plan o no.

En resumen, si bien existe una base jurídica que sustente la obligatoriedad de llevar a cabo consultas públicas para la aprobación de los instrumentos de PLU, no existe un fundamento que exija que los resultados de las consultas públicas sean incorporados en los objetivos y en las metas del plan de desarrollo urbano, por lo que hasta este punto se observa que el Indicador 1: Existencia de un proceso de planeación participativa en materia de PLU en el Estado de México, la planeación **no es participativa**.

422 . IMPLEMENTACIÓN ACTIVA DE UN PLAN DE USO DE SUELO

El PEDU puede constituirse como el plan maestro de uso de suelo, ya que en éste se incluye la zonificación de las zonas cuyo valor ambiental están destinadas para protección y preservación de este, de la misma manera puede observarse que los instrumentos de PLU local, también incluyen dicha zonificación. Para dar evidencia de ello, el PEDU vigente publicado en 2008 prevé un mapa denominado Áreas Naturales Protegidas con Clave D-11 (Observe Ilustración 8 Mapa – Áreas naturales protegidas del Estado de México), en donde se localizan en el territorio Estatal todas y cada una de las zonas de protección ambiental y de preservación; sin embargo, éste se ha mantenido vigente durante más de 10 años.

Si bien es cierto, los temas relativos en materia ambiental y de ecología no son objeto principal del PEDU vigente en el Estado de México; no obstante, dentro de sus objetivos, políticas y estrategias se plantea la importancia de retomar acciones por ejemplo para proteger la biodiversidad mexiquense, ordenar y estructurar el territorio tomando en cuenta las condiciones naturales del territorio sin afectar al ecosistema para preservar y conservar el medio ambiente (GEM, 2008).

Una de las políticas a destacar del instrumento de PLU vigente, es su cuarta política en donde plantea la importancia de compatibilizar la normatividad en materia de PLU y la de medio ambiente a fin de constituir reservas territoriales, disminuir el uso de recursos no renovables, propiciar la mezcla de usos compatibles, preservar áreas con alto valor medioambiental, entre otros (GEM, 2008).

De la misma manera, el PEDU del 2008 prevé en el documento un breve resumen del número de áreas protegidas en la entidad, porcentaje del territorio estatal que lo conforma y la categoría del área natural protegida³⁶ (2008, pp. 25 y 26).

³⁶ Con base en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (GEM, 2008, p. 26) las áreas naturales protegidas pueden ser las siguientes: Parques Nacionales, Parques Estatales, Parques Municipales, Reservas Ecológicas Federales, Reservas Ecológicas Estatales, Áreas de Protección de Flora y Fauna, Acuerdo de Cimas y Montañas, Lomeríos y Cerros del Estado de México, y Parques sin Decreto.

Ilustración 8 Mapa – Áreas naturales protegidas del Estado de México.



Ilustración extraída de GEM, 2008, p. 107.

Por su parte, la SEDUM en coordinación con la Coordinación General de Protección Civil y la Secretaría del Medio Ambiente promueven la protección y preservación ambiental; no obstante, quien tiene la atribución en la materia es la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.

Con relación a lo anterior se concluye que a pesar de que existe un plan maestro, este lleva más de diez años de antigüedad, por lo que el estado bajo el que se encuentra el indicador 2 de la Dimensión del Desarrollo Urbano, *Existencia e implementación activa de un plan de Uso de Suelo*, se encuentra bajo un estado obsoleto; de la misma manera, el PEDU vigente no cuenta

con componentes específicos en materia de protección y conservación ambiental, así como de reservas territoriales pues la información relativa a estos temas se encuentra prevista en instrumentos como en los Ordenamientos Ecológicos del Territorio del Estado de México a nivel regional y local y en los respectivos Atlas de Riesgos estatal y municipales.

423. . PLANES MAESTROS LEGALMENTE VINCULANTES EN EL ESTADODE MÉXICO

Como bien se mencionó en el apartado anterior, el PEDU puede constituirse como un plan maestro por lo que la entidad si cuenta con uno; no obstante, la interrogante es si este plan maestro vigente está actualizado o se ha actualizado al menos en los últimos 10 años, y si este está legalmente en concordancia con la dinámica de la población, el propósito de esta interrogante es dar respuesta al tercer indicador de la Dimensión del Desarrollo Urbano *Existencia de un plan Maestro y vinculante legalmente.*

Con base en lo previsto en los apartados anteriores se da evidencia de que existe un plan maestro, el cual no se ha actualizado en los últimos 10 años; sin embargo, queda identificar si el PEDU es legalmente vinculante, por lo que fue necesario plantearse la pregunta prevista en el apartado 3.2.3 Indicador 3: Existencia de un plan maestro y vinculante legalmente, que es: *¿El plan maestro permite definir futuros patrones de uso de suelo basado en las necesidades y deseos de la comunidad?*

Como bien sabemos el PEDU es un instrumento urbanístico que interpreta procesos y transformaciones de la entidad; sin embargo, los instrumentos de PLU locales permiten actuar e interpretar procesos de transformación urbana de una ciudad de manera más específica dado que tienen mayor cercanía con los problemas de la sociedad, por lo que, derivado de esta cercanía es más fácil definir lineamientos y programas que permitan atender las necesidades y deseos de una comunidad.

Bajo esta coyuntura, se concluye que el PEDU puede ser un plan maestro legalmente vinculante en lo general, mas no en lo particular, pues los municipios son quienes pueden identificar y plasmar dentro de sus instrumentos de manera específica las necesidades de su sociedad, el Estado de México al tener una compleja dinámica urbana debe contar con programas y lineamientos específicos para cada municipio en donde se tracen con claridad cada una de las estrategias y políticas del municipio así como definir posibles patrones de suelo con base al crecimiento de la población.

Analizando el contenido del PEDU del 2008, atendiendo a la pregunta realizada anteriormente, se observa que bajo el contexto poblacional se prevén posibles tendencias de crecimiento en el

número de habitantes bajo el contexto estatal hasta el 2020, cuya distribución de la población se centra mayormente en la Zona Metropolitana del Valle de Cuautitlán Texcoco; no obstante, los datos no son representados en algún mapa que permita ver la distribución de la población y su posible tendencia de crecimiento (GEM, 2008, pp.68 y 69).

De la misma manera, dentro del contenido del PEDU vigente no se prevé la presencia de un mapa en lo general, que establezca futuras tendencias o patrones cambios de usos de suelo, o zonas propensas a tener potencial para atender necesidades de la población, ya que como se mencionó anteriormente, éste instrumento de PLU estatal plantea las directrices generales para controlar y ordenar el territorio, mientras que el contexto local de manera específica distingue y evidencia de manera particular las necesidades de la sociedad.

Gracias a las entrevistas realizadas a los informantes clave se pudo identificar que, la posibilidad de poder prever por ejemplo a nivel local dentro de los instrumentos de PLU posibles tendencias o patrones de cambios de uso de suelo, pueden dar pauta a procesos de especulación inmobiliaria, pues dicha previsión en algunos casos podría generar procesos de negociación que amenacen el patrimonio, que generen segregación social o en su caso que generen mayor plusvalía al territorio.

Hasta este punto se identifica que el estado bajo el que se encuentra el Indicador 3: Existencia de un plan maestro y vinculante legalmente, es **obsoleto** ya que el Estado de México cuenta con un plan maestro que no es legalmente vinculante en lo particular ni en lo general, además de que no se ha actualizado en los últimos años.

424 . LA DENSIDAD DE POBLACIONAL MEXIQUENSE




La Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2016) arroja que el Estado de México cuenta con una población de 16, 187,608 habitantes, siendo una de las entidades más pobladas del país inclusive comparándola con la Ciudad de México, en términos generales la población de la entidad representa la suma aproximada de al menos 8 estados de la República Mexicana que corresponden a: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas y Nayarit. Por otro lado, a pesar de que la población Mexiquense es una de las más altas del país, la entidad cuenta con una densidad de población aproximada de 719 Hab/km² lo que se puede inferir que bajo el contexto estatal la concentración de población es muy baja en comparación, por ejemplo, con el contexto municipal de Toluca, el cual es de 19 ha/ha.

Con relación a lo anterior, se puede dar respuesta al Indicador 5: Número de personas que viven en todo el territorio Estatal por km² total de la Dimensión del Desarrollo Urbano, ya que se

puede identificar si existen problemas relacionados con la expansión urbana, donde por lo general aquellas ciudades que tienen bajos índices de ha/km² presentan altos costos de transporte público, altos costos para la construcción de infraestructura y dotación de servicios públicos, entre algunas otras problemáticas. Para el caso Mexiquense como bien se mencionó cuenta con 719 ha/km², cuyo dato lo ubica dentro del indicador 5 de la Dimensión del Desarrollo Urbano, bajo un estado aceptable.

Hasta este punto y como seguimiento del análisis del modelo de PLU vigente en el Estado de México, con base en el sistema de semaforización planteado en el apartado 3.2. *Dimensión del Desarrollo Urbano* que forma parte del Capítulo III de este proyecto de tesis, la evaluación a los indicadores que conforman la dimensión antes mencionada arrojó lo siguiente:

Tabla 4 Resumen de semaforización de la Dimensión del Desarrollo Urbano

DIMENSIÓN DEL DESARROLLO URBANO	Indicador	Semaforización del Modelo de PLU		
	1.- Existencia de un proceso de planeación participativa en materia de PLU			
2.- Existencia e implementación activa de un plan de Uso de Suelo				
3.- Existencia de un plan maestro y vinculante legalmente				
5.- Número de personas que viven en todo el territorio Estatal por km ² total				

Elaboración propia.

Con base en lo anterior se concluye que la Dimensión del Desarrollo Urbano se encuentra bajo un estado **obsoleto** al igual que la Dimensión Legal.

4.3. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

La institucionalización en México fue un proceso que germinó al finalizar la Revolución Mexicana con el propósito de legitimar determinadas acciones gubernamentales e instaurar mecanismos de control político, el caso más representativo de institucionalización en México fue con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, si bien es cierto existe un amplio número de textos constitucionales desde 1814, sin embargo, no fue hasta la constitución de 1917 que en los artículos 26, 27 y 73 (Fracción XXIX-C) se precisan los aspectos más relevantes a nivel nacional para comenzar con el pensamiento planificador para ordenar, regular y conservar los asentamientos humanos y centros de población en los diversos niveles de gobierno (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019).

Como bien menciona Martínez (2006, p. 39), la institucionalización en México se ha dado mediante procesos de habituación y costumbre, donde los hábitos a largo plazo han generado la formalización de arreglos de estructura, de comportamiento, de funciones y de relacionales entre las organizaciones gubernamentales; por su parte, Flores & Espejel (2009, p. 47) argumental que el escenario institucional en México se empareja a los cánones neo institucionalistas vinculadas con el cambio institucional bajo escenarios económicos, políticos, sociales y administrativos, el cual se ha consolidado como valor público, pues las instituciones creadas por el Estado han solucionado conflictos sociales y han atendido las demandas de la colectividad para repartir de manera justa beneficios.

El escenario del nuevo institucionalismo en México se presenta bajo una realidad muy compleja y llena de incertidumbre, pues éste enfoque apenas empieza a sembrar sus primeras raíces dentro del ámbito académico, desarrollando su proceso de crecimiento muy a la mexicana, de manera que la corriente Neoinstitucionalista no puede ser vista con los mismos ojos de un contexto norteamericano o canadiense (Martínez, 2006, p. 34 y 35).

Retomando las ideas de Martínez (2006, p. 29, 36 y 37) se tiene evidencia de que al menos bajo un contexto mexicano, las instituciones tienden a cambiar bajo periodos de tiempo largos, pero para entender los procesos de institucionalización, es necesario mirar en retrospectiva los cambios surgidos durante las dos últimas décadas del siglo XX, ya que en el país se dio un importante proceso de transformación de un escenario político autoritario, a uno de carácter democrático, donde a su vez se han creado de forma gradual y ordenada instituciones que se desarrollan en esferas políticas como lo fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), otro ejemplo de institucionalización en México fue la creación de instrumentos legales y administrativos para implantar el servicio civil de carrera, cuyo objetivo principal era permitir la incorporación de nuevos servidores públicos a la administración pública federal.

La institucionalización de la PLU en el Estado de México si bien es cierto tuvo su mayor auge a inicios de la década de los años 80's con la creación de la SEDUOP y la aprobación de la LAHEM de 1983, en realidad años antes comenzó un esfuerzo para prever el crecimiento de las ciudades de manera ordenada y planeada, ya que entre 1950 y 1980 comenzó un incontrolable proceso de migración campesina a las zonas urbanas que no sólo se observó bajo el contexto estatal, sino fue un fenómeno que se percibió a nivel mundial (Pichardo, 2017, p. 97).

Pichardo (2017, pp. 21, 98 y 100) menciona que el panorama demográfico de los años 70's en el Estado de México estuvo caracterizado principalmente por un incontrolable crecimiento de la población urbana que reclamaba servicios públicos, vivienda y tierra (para su asentamiento), este incremento poblacional comenzó a desarrollarse en la zona limítrofe del Estado de México que colindaba con el Distrito Federal , ya que en esta área la población podía adquirir o invadir

suelo de propiedad ejidal, comunal e inclusive federal, es importante señalar que la población foránea comenzó a asentarse en el Estado de México para tener cercanía con el Distrito Federal el cual tenía un poderoso atractivo para la población migrante: que era la oferta laboral.

Aunado a lo anterior, el crecimiento en la zona limítrofe entre la Ciudad de México y el Estado de México también se debió a la política de suelo implementada en 1946 en el Distrito Federal, en cual se prohibió la autorización de fraccionamientos, a raíz de ésta política comenzó a incrementarse el número de desarrollos habitacionales, comerciales e industriales hasta llegar al punto de que derivado de ese crecimiento como si fuese mancha de aceite en la ciudad, los municipios emprendieron un fuerte proceso de urbanización (Aguilera y Corral, 1993, p. 78).

Si bien es cierto, desde la década de los años cincuenta en el Estado de México comenzaron a crearse los primeros instrumentos normativos para regular y gestionar el suelo como lo fueron la Ley de Obras Públicas (1951), la Ley de Fraccionamientos (1958), la Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas (1962) (Aguilera y Corral, 1993, pp. 79 y 80), entre algunas otras, no fue hasta la década de los 70s durante el Gobierno de Carlos Hank, que las autoridades de la administración pública comenzaron a sensibilizarse y a interesarse por el tema de regulación y gestión del suelo, en principio para dotar de certeza jurídica sobre la posesión de una propiedad y para regularizar la tenencia de la tierra a través del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) (Pichardo, 2017, p. 100).

El motivo que provocó que las autoridades de la administración pública durante el Gobierno de Carlos Hank prestaran interés en dar certeza jurídica sobre la posesión de un predio y la regularización de la tenencia de la tierra, fue porque los fraccionadores en aquellos años, podían vender un lote un sin número de veces siempre y cuando el colono dejara de aportar durante tres meses el pago de sus abonos lo que provocaba que éste perdiera la posesión del lote, el detalle en esta situación es que los fraccionadores podían llevar a cabo este proceso continuo de venta de un lote porque estaban amparados legalmente, además las resoluciones emitidas por el Poder Judicial, por lo general arrojaban una respuesta favorable para el fraccionador dando lugar al desalojo de un sinnúmero de personas, pues según la ley los fraccionadores no incumplía con ningún precepto legal (Pichardo, 2017).

El problema anteriormente descrito logró aminorarse gracias a una política nacional de expropiación ejidal instaurada por Luis Echeverría, en donde a nivel estatal Carlos Hank a través del Instituto de AURIS logró regularizar y escriturar predios que habían sido anteriormente ejidos expropiados, gracias a este proceso de regularización de la tenencia de la tierra se comenzaron a atender diversos aspectos del complejo mundo urbano, como por ejemplo la implementación de servicios urbanos básicos (Pichardo, 2017, pp. 103 y 105).

Pichardo (2017), asegura que AURIS fue el organismo que marcó la pauta para que la PLU en la entidad comenzara a adquirir mayor importancia para corregir la creciente anarquía que comenzaba a surgir en el Estado de México en materia de asentamientos humanos, porque si bien no se podía detener el crecimiento poblacional, lo que sí podía hacerse era orientar hacia donde crecería la población, el instituto tenía tres facultades principales:

“... la primera, formular estudios que indicaran cómo y a dónde iban a dar las incontenibles migraciones internas que llegaban diariamente a la gran urbe procedentes de los estados más pobres del país; la segunda, diseñar los planes iniciales y los cálculos financieros respectivos para saber que obras se necesitaban y en qué orden, particularmente en el caso del municipio de Nezahualcóyotl; la tercera, planear la ubicación de una nueva gran ciudad en la zona metropolitana.” (Pichardo, 2017, p. 107)

Hasta este punto se puede inferir que en el Estado de México la iniciativa por interesarse y llevar a cabo estrategias para mejorar el ordenamiento de los asentamientos y el desarrollo urbano, no fue un tema que derivó de la primera conferencia celebrada por ONU Hábitat en 1976, en realidad la insipiente dinámica poblacional en la entidad fue el motivo que dio la pauta para que la PLU comenzará a formar parte de la agenda de gobierno; no obstante, para implementar dichas estrategias de mejoramiento fue necesario realizar una evaluación de la situación imperante, cuyo propósito tiene también el presente apartado, así como también evidenciar el estado bajo el que se encuentra la Dimensión Institucional.

431. . LA PLU EN EL ESTADO DE MÉXICO ES UNA POLÍTICA PÚBLICA O POLÍTICA GUBERNAMENTAL

Las políticas públicas (PP) con base en Kauffer (2002, p. 4), son aquellas acciones o programas que se realizan o dejan de implementarse por parte de los integrantes de un sistema político con el propósito de solucionar los problemas de la sociedad en donde se involucran a todos los actores sociales; sin embargo, antes de definir si en el Estado de México existe una política pública, es importante precisar la diferencia entre una PP y una política gubernamental (PG), pues a diferencia de la primera, la PG son aquellas acciones o programas en donde no se involucra a la sociedad para la toma de decisiones, por lo que el sistema político mantiene el monopolio de las decisiones.

A partir de lo anterior, los instrumentos de PLU en el Estado de México, tal y como se ha observado en párrafos anteriores puede considerarse como una PP ya que para la aprobación de un PEDU, es necesario llevar a cabo una consulta popular para informar a la ciudadanía sobre la nueva propuesta de modificación al instrumento de PLU y para recabar propuestas relacionadas con el instrumento a actualizar; sin embargo, el gobierno ha generado gran

dependencia de rumbo al no actualizar de manera continua el PEDU ya que el monopolio de la decisión para actualizar el instrumento, se ha logrado romper a través de largos periodos de tiempo; ante lo anterior, se puede deducir que la PLU en el Estado de México presenta aún tintes de una PG, ya que la actualización a los instrumentos en la materia se han realizado bajo una fuerte influencia política que ha generado su cambio.

En resumen, se evidencia que el PEDU del 2008 vigente en la entidad en concreto es una PP desactualizada y que no está contextualizada con la realidad imperante con base en los parámetros de análisis del Indicador 1 Existencia de una política para regular el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, ya que tiene más de 10 años de antigüedad.

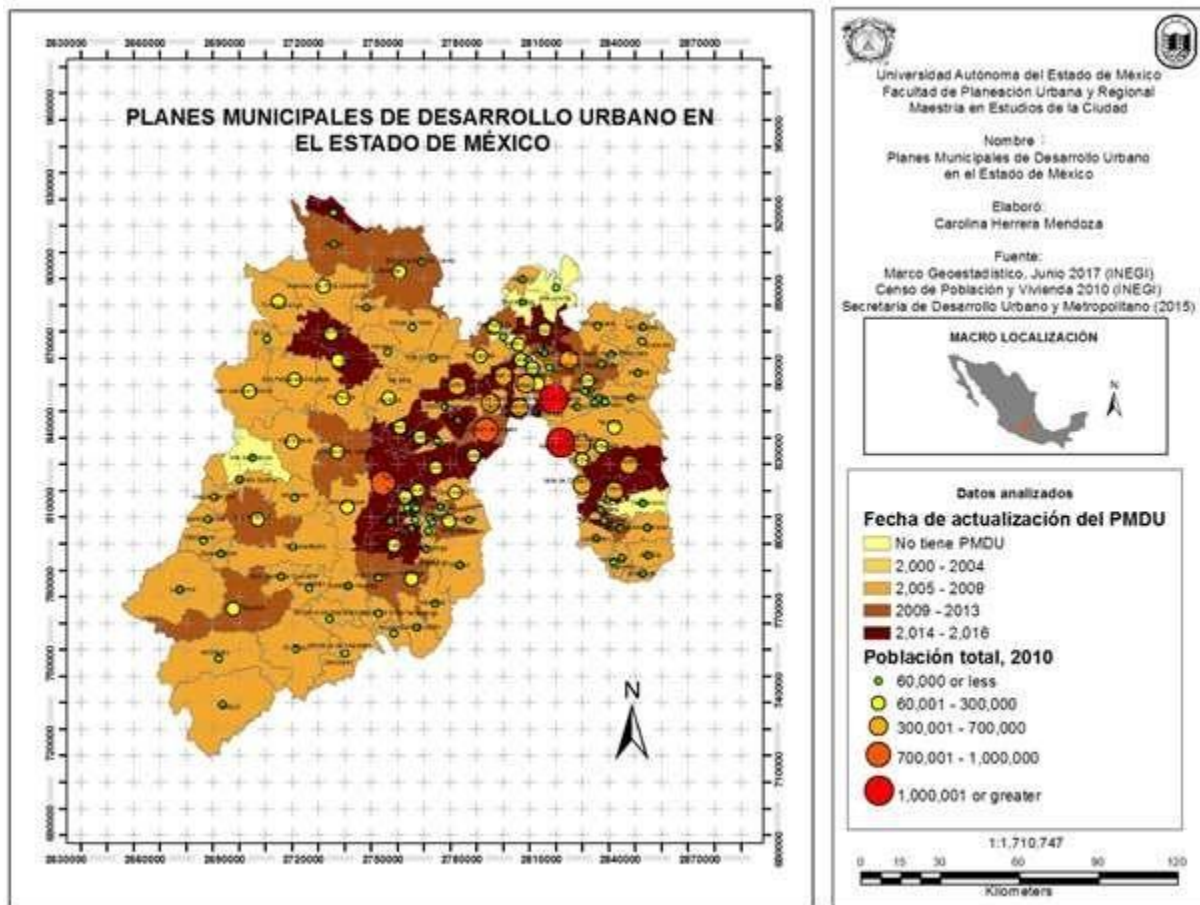
Como bien se mencionó al inicio de este proyecto de investigación, la PLU en el Estado de México se institucionalizó legal y operativamente en 1983 con la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) (H. XLVIII Legislatura del Estado de México, 1983) y con la elaboración y publicación del PEDU, gracias a que creo esta Ley, el Estado de México puede contar con instrumentos de PLU que regulen el desarrollo urbano y los asentamientos humanos en la entidad; no obstante, la actualización de estos instrumentos son un elemento importante para regular, controlar, ordenar y planear los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, pues ante una dinámica social, económica, territorial y política tan cambiante, los instrumentos en la materia deben de estar vinculados con los procesos de transformación urbana.

Desde 1983 tal y como se observó en el apartado 4.1.4. *Las actualizaciones al PEDU*, el Estado de México sólo ha actualizado su instrumento en tres ocasiones cuya evidencia se observa en siguientes publicaciones de Gaceta de Gobierno: Gaceta de Gobierno No.65 del 8 de Abril de 1986, en Gaceta de Gobierno No.110 del 11 de Junio del 2003 y en Gaceta de Gobierno No.93 del 19 de Mayo del 2008. El Estado de México entre 1983 al 2015 ha tenido 9 gobernadores de los cuales sólo el Licenciado Enrique Peña Nieto, Arturo Montiel Rojas y Alfredo del Mazo González implementaron una política de actualización al instrumento de PLU, lo que significa que más del 60 % de los gobernadores en la entidad cayeron en omisión al no aprobar y expedir el PEDU.

Con base en lo anterior, se puede evidenciar que el estado bajo el que se encuentra el Indicador 2 *Número de actualizaciones al instrumento* perteneciente a la Dimensión Institucional se encuentra en el semáforo rojo, ya que menos del 50% de las distintas transiciones gubernamentales ha actualizado el PEDU.

Si bien es cierto, el objeto de estudio del presente proyecto de investigación es realizar un análisis bajo el contexto Estatal, es importante mencionar que en la mayoría de los municipios mexiquenses el escenario bajo el que se encuentran los PMDU es similar al del Estado de México, en el sentido de que la gran mayoría de estos instrumentos de PLU local tienen una antigüedad mayor a 10 años tal y como se puede observar en la Ilustración 9 Planes Municipales de Desarrollo Urbano en el Estado de México.

Ilustración 9 Planes Municipales de Desarrollo Urbano en el Estado de México



Elaboración propia con base en el INEGI, 2017; INEGI, 2010 y GEM, 2015.

Como bien puede observarse en la ilustración anterior, el 94.4% de los municipios del Estado de México cuenta con PDU, de los cuales el 41.2% de los municipios mexiquenses mantienen vigente su instrumento de planeación desde el 2009 y sólo el 10% de la población tiene su plan vigente desde el 2014.

En el Estado de México existen instancias de la administración pública Estatales que tienen por objeto procurar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos así como evaluar el desempeño de las instituciones conforme a lo establecido en la legislación aplicable, como lo es la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y el Órgano Superior del Estado de México; sin embargo, la incógnita es evidenciar si existe o no algún departamento interno de la SEDUM que permita observar el cumplimiento de la ley y así evitar omisiones o la posible consumación de actos que contravengan lo establecido en la Ley por parte de los servidores públicos.

El análisis señalado en el párrafo anterior permite dar respuesta al Indicador 3 de la Dimensión Institucional denominado *Departamentos de supervisión de cumplimiento de la ley*, por lo que para ello fue necesario evaluar el organigrama general y el Reglamento Interior de la SEDUM.

El Reglamento Interior (GEM, 2015, p. 2) de la SEDUM, plantea que la Secretaría se auxilia de 9 unidades administrativas, que son:

- I. Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano,
- II. Dirección General de Planeación Urbana,
- III. Dirección General de Operación Urbana,
- IV. Dirección General de Control Urbano,
- V. Dirección General de Proyectos y Coordinación Metropolitana,
- VI. Direcciones Regionales,
- VII. Residencias locales
- VIII. Coordinación Administrativa, y
- IX. Contraloría interna.

Podemos observar que en el Reglamento Interior de la SEDUM, plantea que el titular de la Secretaría, así como la Dirección General de Planeación Urbana tienen como atribución la evaluación del PEDU (GEM, 2015 A, pp. 3, 8), por lo que se deduce que al menos debe existir un informe sobre la evaluación del instrumento de planeación; sin embargo, no se prevé el periodo bajo el que éste documento debe ser evaluado, de la misma manera tampoco menciona en qué etapa debe evaluarse el plan; ante lo anterior, se observa que la ley cuenta con dos vacíos jurídicos al omitir la regulación concreta de cómo debe evaluarse el PEDU y en qué etapas debe hacerse.

Como seguimiento de la evaluación al tercer indicador de la Dimensión Institucional, se investigó si existe un departamento interno de la SEDUM encargado de la supervisión de

cumplimiento de la ley, que permita que los actos administrativos se realicen conforme lo estipulado en la normatividad; ante lo anterior, el Reglamento Interior de la SEDUM prevé que la Contraloría Interna de la Secretaría, es quien vigila y verifica el cumplimiento de la normatividad y de los procedimientos en la organización, así como también supervisar, evaluar y realizar acciones de control para verificar el desempeño de la institución, para la realización de acciones a aquellas unidades administrativas que sean auditadas, resolver, iniciar o sustanciar procedimientos administrativos en contra de servidores públicos adscritos a la institución, entre otros; de la misma manera, tiene la encomienda de realizar acciones de mejora continua y de simplificación administrativa (GEM, 2015 A, pp. 21-22).

Por otro lado, la SEDUM cuenta con una Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) el cuál puede observarse en la Ilustración 10 Organigrama de la SEDUM, donde también, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano se coordina la integración del programa anual de actividades y los anteproyectos de presupuesto, de la misma manera, la Coordinación Administrativa colabora formulando e integrando el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría (GEM, 2015 A), ante lo mencionado, se observa que la SEDUM cuenta con un área orientada a dar seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas internas propuestas dentro de la institución.

Bajo esta coyuntura se puede concluir, que existe un departamento interno de la SEDUM para supervisión de cumplimiento de la ley, el cual permite que los actos administrativos se lleven a cabo conforme a lo estipulado en la normatividad, que corresponde a la Contraloría Interna; de la misma manera, existe un área encargada de la planeación, evaluación y presupuestación de las metas de la Secretaría, así como también existe un departamento encargado del proceso de mejora regulatoria institucional que corresponde a la misma Contraloría Interna; sin embargo, a pesar de que existe un área encargada de dar seguimiento a la evaluación y actualización de los PDU, estos no se efectúan en cada periodo de gobierno por lo que el indicador 3 Departamentos de supervisión de cumplimiento de la ley se encuentra bajo un escenario **aceptable**.

434 . EXISTENCIA DE UN INFORME DE ACTIVIDADES

El Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento, así como en el Reglamento Interior de la SEDUM, no prevén la elaboración de un Informe de Actividades de las metas, estrategias y objetivos cumplidos del PEDU, por lo que tampoco se establece si existe un informe anual o un informe de resultados al finalizar el periodo gubernamental relativo a las acciones cumplidas con base en lo previsto en el PEDU; no obstante, tal y como se observó en el indicador precedente, la UIPPE en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano y la Coordinación administrativa, formulan, integran y coordinan la integración del programa anual de actividades y los anteproyectos de presupuesto de la Secretaría, por lo que anualmente debe existir un informe de las metas alcanzadas por cada una de las áreas que integran la SEDUM.

Con base en lo anterior, se observa que el indicador 4 *Existencia de un informe de actividades perteneciente* a la Dimensión Institucional se encuentra bajo un estado **obsoleto**, ya que no existe un informe de actividades del PEDU por lo que se desconocen las metas que se han cumplido en cada periodo gubernamental.

435 . ATRIBUCIONES DE LA INSTITUCIÓN

La SEDUM a lo largo de los años, derivado del cambio en su estructura organizacional a consecuencia de la incorporación y desincorporación de funciones, ha contado con diversas atribuciones, por lo que para el análisis del presente indicador fue necesario examinar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), la cual, regula el funcionamiento y organización de la Administración Pública central y paraestatal del Estado de México (GEM, 1981, p. 4).

Cuando se creó la SEDUM en 1981, ésta era conocida como Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP), cuyas atribuciones, en términos generales, eran las siguientes:

- I. Promover y vigilar el equilibrado desarrollo de las diversas comunidades y centros de población del Estado, mediante una adecuada planificación y zonificación de los mismos.
- II. Formular, revisar y ejecutar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- III. Elaborar y vigilar el cumplimiento de los planes directores,
- IV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de construcción y desarrollo urbano.
- V. Promover y ejecutar la regularización de la tenencia de la tierra.
- VI. Participar en la realización de los programas de vivienda y urbanización.

- VII. Planear y regular el desarrollo de las comunicaciones y transportes en el Estado.
- VIII. Realizar las tareas relativas a la ingeniería del transporte y al señalamiento de la vialidad del Estado.
- IX. Otorgar, revocar y modificar las concesiones y permisos necesarios para la explotación de vialidades de jurisdicción estatal, así como ejercer, en su caso el derecho de reversión.
- X. Formular el programa general de obras del Gobierno del Estado.
- XI. Proyectar, ejecutar, mantener y operar, en su caso, directamente o por adjudicación a particulares las obras públicas que no sean de la competencia de otra dependencia.
- XII. Prestar asesoría y trabajar en forma coordinada con los Ayuntamientos de la Entidad con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, en la realización de obras públicas y demás actividades relacionadas con los asentamientos humanos
- XIII. Formular y operar los planes y programas específicos para el abastecimiento y tratamiento de aguas y servicio de drenaje y alcantarillado.
- XIV. Expedir en coordinación con la Secretaría de Planeación las bases a que deban sujetarse los concursos para la ejecución de obras en el Estado, así como adjudicar, cancelar y vigilar el cumplimiento de los contratos de obras celebrados por la administración pública del Estado, y
- XV. Las demás que señalen los ordenamientos vigentes de la entidad. (GEM, 1981, p. 7).

Con el pasar de los años las atribuciones antes mencionadas fueron transformándose en virtud de que la Secretaría encargada del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Estado de México cambió su nombre incorporando y desincorporando diversas áreas del complejo mundo urbano como la vivienda, el transporte y la ecología, tal y como observaremos a continuación.

Como evidencia de lo señalado anteriormente, la primera transformación a la Secretaría se puede observar el 27 de diciembre de 1994, cuando se publicó el Decreto No. 54 en donde se reforma la fracción XI del artículo 31 de la LOAPEM, el cuál prevé las atribuciones de la SEDUOP; dicha fracción establecía lo siguiente:

“XI. Coordinar, formular u operar programas estatales de obras de abastecimiento de agua potable y de servicios de drenaje y alcantarillado y de las demás relacionadas con el desarrollo y equipamiento urbanos, que no estén asignadas a otra dependencia; así como fijar, revisar o autorizar en su caso, los precios públicos por los servicios correspondientes que prevengan las leyes, escuchando a la Secretaría de Finanzas y Planeación” (GEM, 27 de diciembre de 1994, p.52).

Como podemos observar, la reforma a la fracción antes señalada marca la pauta para que la Secretaría deje de encargarse de la ejecución y operación de las obras públicas que no sean de esta institución; de la misma manera también se observa que la operación de planes y programas

para obras de abastecimiento, así como el servicio de drenaje y alcantarillado se duplica en las fracciones XI y XIII.

Por su parte, en diciembre del 2002, la SEDUOP se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), incorporándose el área de obras públicas a la Secretaría de Aguas, Obras Públicas e Infraestructura para el Desarrollo (H. “LIV” Legislatura del Estado de México, 2002, p. 1); por consecuencia, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México reformó todas las fracciones relativas a las atribuciones correspondientes a la SEDUOP, quedando de la siguiente manera:

- I. Formular y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda,
- II. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda,
- III. Formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales que de ellos se deriven,
- IV. Promover la implantación de planes municipales de desarrollo urbano,
- V. Vigilar que los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y sus planes parciales sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y con los planes regionales,
- VI. Promover y vigilar el desarrollo urbano de las comunidades y de los centros de población del Estado,
- VII. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcciones,
- VIII. Proponer al Ejecutivo del Estado la celebración de convenios en materia de desarrollo urbano y vivienda y participar en su ejecución,
- IX. Promover la construcción de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano,
- X. Participar en la promoción y realización de programas de suelo y vivienda preferentemente para la población de menores recursos económicos y coordinar su gestión y ejecución,
- XI. Establecer los lineamientos para la regulación de la tenencia de la tierra en el Estado,
- XII. Promover, apoyar y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra, con la participación que corresponda a los municipios,
- XIII. Otorgar autorizaciones para subdivisiones, fusiones y relotificaciones de predios y conjuntos urbanos, en los términos previstos por la legislación aplicable y su reglamentación,

- XIV. Establecer y vigilar el cumplimiento de los programas de adquisición de reservas territoriales del Estado, con la participación que corresponda a otras autoridades,
- XV. Formular, en términos de ley, los proyectos de declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos del suelo,
- XVI. Promover estudios para el mejoramiento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, y la vivienda en la Entidad e impulsar proyectos para su financiamiento,
- XVII. Determinar la apertura o modificación de vías públicas,
- XVIII. Participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano en la que se traten asuntos sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, y
- XIX. Las demás que le señalen otras leyes, reglamentos y disposiciones de observancia general (H. “LIV” Legislatura del Estado de México, 2002, pp. 2-3).

Mientras tanto, el 8 de diciembre del 2005 mediante el Decreto No. 189, se reformó el artículo 19 de la LOAPEM, transformándose la SEDUVI como Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU) manteniendo sin cambios las atribuciones del año 2002. (H. “LV” Legislatura del Estado de México, 2005, p. 2).

La SEDU se mantuvo sin cambios hasta el 17 diciembre del 2014, pues con la publicación del Decreto No. 360, ésta se transforma en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUM); adicional a ello, en cuanto a sus atribuciones se conservan las fracciones comprendidas entre la primera a la dieciochoava, adicionando 11 atribuciones más, que son:

- XIX. Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano,
- XX. Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, las acciones, programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas o de conurbación en la entidad,
- XXI. Convocar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, a participar directamente en alguna comisión metropolitana cuando así resulte necesario,
- XXII. Coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que los programas y acciones de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un enfoque metropolitano,
- XXIII. Fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación para planear los trabajos de las comisiones metropolitanas,

- XXIV. Integrar y coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas que correspondan a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal,
- XXV. Coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia,
- XXVI. Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados,
- XXVII. Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la Administración Pública Estatal en las zonas Metropolitanas en la entidad, así como de aquellas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas,
- XXVIII. Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano,
- XXIX. Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense, y
- XXX. Las demás que le señalen otras disposiciones legales. (H. “LVIII” Legislatura del Estado de México, 2014, pp. 2-3).

Es importante señalar que un día después de la expedición del Decreto No. 360 antes señalado, se adicionó la fracción XIX, que a la letra mencionaba lo siguiente:

“XIX. Determinar el uso de suelo para las zonas especiales donde se establecerán los conjuntos urbanos de unidades económicas que su actividad principal sea la venta de vehículos usados en tianguis de autos y de aprovechamiento de autopartes de vehículos usados que han concluido su vida útil o siniestrados;” (LVIII Legislatura del Estado de México, 2014).

La LOAPEM en septiembre del 2017, mediante el Decreto No. 241 deroga la fracción XIX, reformando las fracciones I y XIII, cuyas atribuciones mencionaban lo siguiente:

- I. Formular y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, urbanismo y por cuanto hace a vivienda, participar al seno de la Comisión Estatal de Factibilidad, y
- XIII. Emitir autorizaciones al seno de la Comisión Estatal de Factibilidad para subdivisiones, en los términos de la legislación aplicable y su reglamentación.

Así también las autorizaciones para fusiones y relotificaciones de predios y conjuntos urbanos en los términos de la legislación aplicable y su reglamento. (H-“LIX” Legislatura del Estado de México, 8 de septiembre de 2017, p 2)

Las atribuciones de la SEDUM, siguieron teniendo cambios durante el 2017, pues el 13 de septiembre de ese mismo año se publica en el Decreto No. 244 (H. “LIX” Legislatura del Estado de México, 13 de septiembre de 2017) las reformas y adiciones de las fracciones XX, XXXI, XXXII y XXXIII, quedando de la siguiente manera:

- XX. Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, de la Ciudad de México, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano,
- XXXI. Presidir, dirigir, coordinar y organizar a la Comisión Estatal de Factibilidad,
- XXXII. Presidir, dirigir, coordinar y organizar al Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México, y
- XXXIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

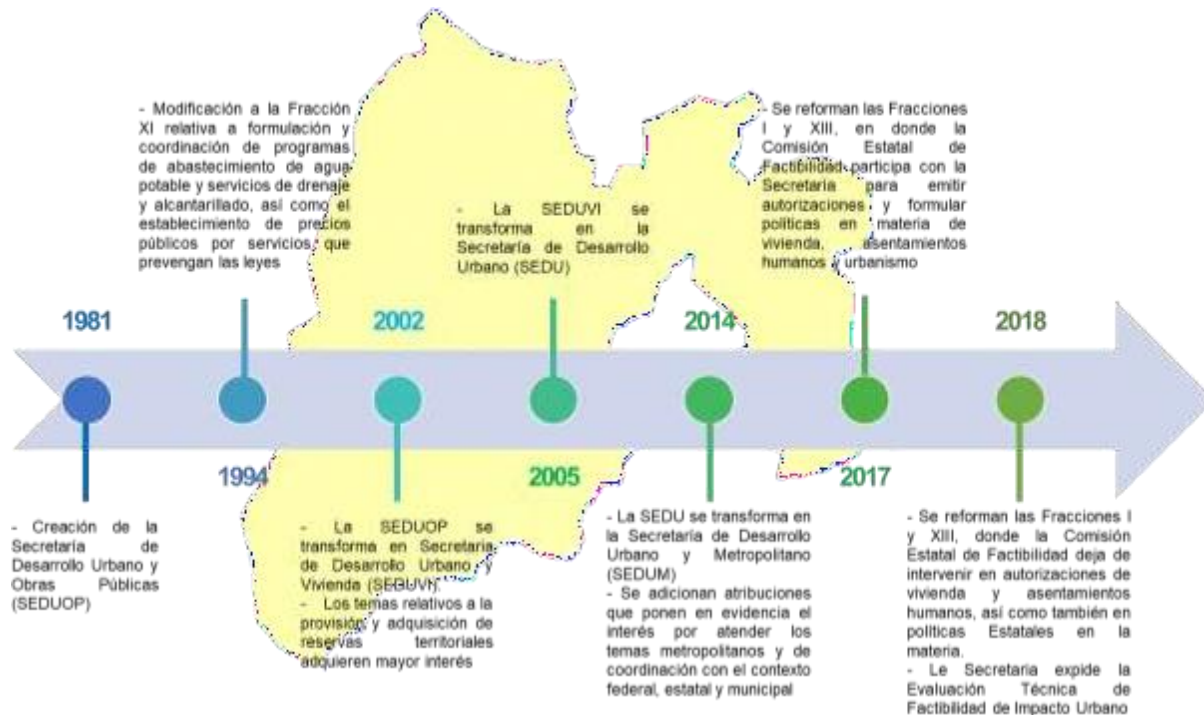
Finalmente, el 17 de Septiembre del 2018 se llevó a cabo la última actualización al artículo 31 de la LOAPEM, mediante el Decreto No. 331 en el que se reformaron las fracciones I, XIII y XXXI, y se derogó la fracción XXXII, quedando las reformas de la siguiente manera:

- I. Formular y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda,
- XIII. Emitir autorizaciones para conjuntos urbanos, condominios, subdivisiones, fusiones, relotificaciones de predios y demás establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables, y
- XXXI. Expedir la evaluación técnica de factibilidad de impacto urbano de conformidad a los ordenamientos jurídicos aplicables. (LIX Legislatura del Estado de México, 17 de septiembre de 2018, p. 7)

Con base en lo anterior, se observa que los cambios principales en las atribuciones de la Secretaría en principio giraron en torno a modificaciones en materia de obra pública, regularización de la tenencia de la tierra, ingeniería del transporte y señalamiento vial, explotación de vialidades de jurisdicción Estatal, y finalmente en la elaboración de planes y programas de abastecimiento de agua, servicios de drenaje y alcantarillado; los temas antes señalados fueron eliminados de las atribuciones de la institución para fijar mayor atención e interés en los asuntos de carácter metropolitano. Cambios en la estructura organizacional de la SEDUM desde su creación.

A manera de resumen se muestra en la siguiente Ilustración, los cambios más representativos en la LOAPEM en las atribuciones de la Secretaría desde su creación en 1981 hasta el año 2018:

Ilustración 11 Transformaciones de la SEDUM 1981-2018



Fuente: Elaboración propia.

Con relación a lo anterior, se observa que a través de los años aún existen atribuciones de la Secretaría que se mantienen vigentes desde su creación; no obstante, ha habido una serie de atribuciones que han permitido reforzar el actuar de la institución en materia metropolitana, sin embargo, es importante señalar que no en todos los diversos periodos gubernamentales, se han llevado a cabo transformaciones a la Secretaría y a sus atribuciones, pero sí se destaca que en los primeros años del Siglo XXI a la fecha, se han observado diversas actualizaciones en la LOAPEM, escenario que permite identificar al Indicador No. 5 correspondiente a las Atribuciones de la institución en **semáforo amarillo**, lo que implica que está en un estado aceptable.

436 . VINCULACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las organizaciones de la administración pública municipal deben guardar estrecha relación y cercanía con otras instituciones gubernamentales a fin de que exista coordinación para la toma de decisiones. Como bien se observó en el Indicador 2 Instrumentos que acompañan a la PLU

para su implementación de la Dimensión Legal, los instrumentos de PLU deben tener coordinación por lo menos con las siguientes instituciones:

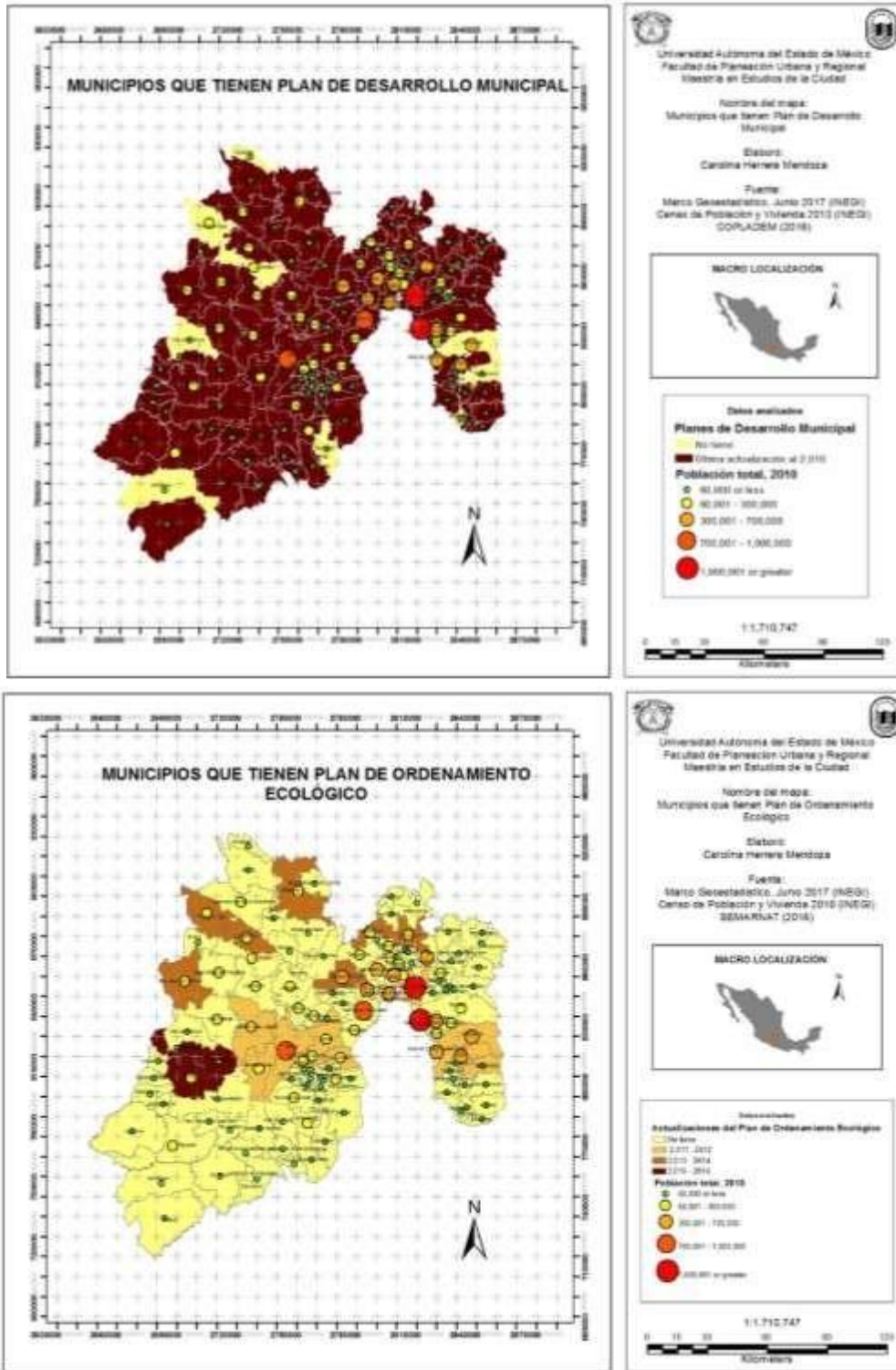
- XI. La Secretaría de Medio Ambiente para coadyuvar con el desarrollo sustentable de la entidad, para crear programas de ordenamiento ecológico y determinar usos de suelo acordes para la protección ambiental,
- XII. Comisión Nacional del Agua (CNA) para prever dentro de los PEDU y PMDU las restricciones de las zonas federales para la protección de ríos, así como evitar riesgos de inundación por posibles periodos de retorno,
- XIII. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para proyectar la composición de la red carretera estatal y local a través de la definición de Caminos Federales, Infraestructura vial primaria, infraestructura vial secundaria e infraestructura vial local,
- XIV. Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), entre otros.

Por lo anterior, se observa que la Secretaría presenta vinculación y coordinación con al menos alguna de las instituciones públicas de gobierno del Estado como Secretaría de Medio Ambiente, e instancias de gobierno federal como la CNA y la SCT cuyo contenido del PEDU incorpora datos y mapas a su vez de información relativa en materia ejidal, medio ambiental, entre otros. Por lo anterior se observa que el Indicador 6 Existencia de vinculación/coordinación con otras instituciones públicas, por lo que con base a los parámetros de semaforización se encuentra bajo un **estado aceptable**.

Como bien se planteó en la Introducción de este proyecto de investigación, el análisis realizado se llevó a cabo sólo exclusivamente bajo el contexto del Estado de México; sin embargo, se hizo imprescindible analizar si bajo el contexto local, los instrumentos de PLU y los instrumentos en materia de medio ambiente llevaban a cabo la actualización de dichos documentos de manera coordinada.

Ante lo anterior se realizó un balance de los municipios que contaban con los instrumentos antes señalados, identificando su periodo de antigüedad, cuyos resultados arrojaron que bajo el contexto municipal las áreas de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente o Ecología no han elaborado sus instrumentos en la materia de manera coordinada, ya que al menos más del 90% de los municipios cuentan con PDU; no obstante, en materia de ordenación ecológica por ejemplo, menos del 20% de los municipios a elaborado su instrumento, para muestra de ello observe la siguiente Ilustración 12 Mapa Municipios que cuentan con PMD y Plan de Ordenamiento Ecológico.

Ilustración 12 Municipios que cuentan con PMD y Plan de Ordenamiento Ecológico.



Elaboración propia con base en el INEGI, 2010; COPLADEM, 2016; SEMARNAT, 2016; INEGI, 2017.

437. TRANSFORMACIONES EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PEDU

Retomando los resultados de la evaluación llevada a cabo a los indicadores *Actualizaciones de los PEDU* de la Dimensión Legal y *Existencia de un plan maestro y vinculante legalmente* de la Dimensión del Desarrollo Urbano, se observa que los gobiernos estatales no han actualizado el PEDU de acuerdo con la dinámica social, pues la mayoría de los instrumentos de PLU que se han actualizado se ha mantenido sin cambios al menos durante más de 10 años; si bien es cierto, tal y que como se señala en la Tabla 2 prevista en el Indicador *Actualizaciones de los PEDU* no existe un informe de actividades que permita dar cuenta del seguimiento a las metas, políticas y estrategias de los planes antecesores.

De la misma manera se observa que en el contenido de los PEDU, se reproduce al menos en el establecimiento de objetivos, políticas y estrategias sin justificar los motivos que sustentaron la reproducción de información en los mismos.

Ante lo anterior, se da evidencia de que el estado bajo el que se encuentra el Indicador 7: Transformaciones en la actualización del PEDU, es **obsoleto**.

438. PERFIL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO

Para dar respuesta bajo qué situación se encuentra el perfil académico de los servidores públicos de la Secretaría dentro de los parámetros de semaforización, fue necesario revisar el directorio Web del portal oficial de la Secretaría, así como también revisar el perfil académico y cargo de los servidores públicos que laboran dentro de la SEDUM.

En el portal oficial de la SEDUM prevé que existen 191 servidores públicos que tienen cargos administrativos como altos mandos ya sea Directores, Subdirectores, Coordinadores o Jefes de departamento, de los cuales 31 servidores públicos son ciudadanos y 12 no tienen el perfil adecuado para el cargo que desempeñan, para muestra de ello observe la siguiente tabla:

Tabla 5 Perfiles académicos de servidores públicos de la SEDUM que no es a fin al cargo que ocupan

Cargo	Profesión del titular del área
Dirección Regional del Valle de México	Licenciado en Educación
Subdirección de Tesorería	Maestro en Educación
Subdirector de Control Urbano	Licenciado en Trabajo Social
Subdirector de Planeación Urbana y Regional	Licenciado en Turismo

Jefatura del Departamento de Preservación del Patrimonio Inmobiliario	Ingeniero Automotriz
Jefatura del Departamento Prevención de la Delegación Regional de Naucalpan	Técnico en Computación
Jefatura de la Unidad de Vinculación de Desarrollo de Proyectos de IMEVIS	Licenciado en Pedagogía
Jefatura del Departamento de Entrega – Recepción de Obras	Licenciado en Diseño Gráfico
Jefatura del Departamento de Programas de Vivienda Social	
Jefatura de la Unidad de Informática	Licenciado en Derecho
Jefatura del Departamento de Informática, Geografía y Urbana	
Jefatura del Departamento de Recursos Humanos	Ingeniero en Computación

Elaboración propia con base a GEM, 2018.

Con base en lo anterior se resumen que al menos el 77% de los servidores públicos que ocupan un cargo público como altos mandos ya sea Directores, Subdirectores, Coordinadores o Jefes de departamento dentro de la SEDUM cuentan con un grado académico, de los cuales el 8% lo constituyen aquellos servidores públicos cuyo grado académico no tiene relación con el cargo que representa.










Bajo esta coyuntura se observa que el perfil académico de los servidores públicos de la SEDUM, bajo las características antes descritas, se encuentran dentro del parámetro de semaforización amarillo, lo que implica que el escenario planteado anteriormente se encuentra bajo un estado **aceptable**.

439. . PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Derivado de las entrevistas realizadas a los informantes clave que laboran por periodos prolongado de tiempo y que por otro lado fueron tomadores de decisiones dentro de la SEDUM, se logró identificar la actual percepción que tienen los servidores públicos sobre el desempeño institucional de la Secretaría cuya evidencia logra observarse en los cuadros de categoría 1, 2, 7, 9 que forman parte del Anexo Metodológico de este proyecto de investigación.

Hasta este punto se concluye, la evaluación a los indicadores que conforman la Dimensión Institucional se resume en la siguiente tabla:

Tabla 6 Resumen de semaforización de la Dimensión Institucional

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL	Indicador	Semaforización del Modelo de PLU		
	1.- Existencia de una política pública para regular el desarrollo urbano y ordenamiento territorial			
	2.- Número de actualizaciones al instrumento			
	3.- Departamentos de supervisión de cumplimiento de la Ley			
	4.- Existencia de un informe de actividades			
	5.- Atribuciones de la institución			
	6.- Existencia de vinculación/coordinación con otras instituciones públicas			
	7.- Transformaciones en la actualización del PEDU			
	8.- Perfil académico del servidor público			
	9.- Percepción del desempeño institucional			

Elaboración propia.

Con base en lo anterior, se observa que la Dimensión Institucional se encuentra bajo un estado **aceptable** a diferencia de la Dimensión Legal y la Dimensión del Desarrollo Urbano, en las cuales, el resultado de la semaforización ha reflejado un estado obsoleto.

Como resultado del análisis de cada uno de los indicadores de este proyecto de investigación, se observa que el Modelo de PLU vigente en el Estado de México, se encuentra bajo un estado de **obsolescencia**, situación que refleja la necesidad emergente de crear instrumentos en la materia que permitan atender la complejidad de la dinámica territorial, poniendo mayor énfasis en el ámbito legal y en la elaboración de políticas públicas y PDU que promuevan esquemas para intervenir en el desarrollo urbano y en el crecimiento de la población.

CONCLUSIONES

Hoy en día la PLU debe concebirse como uno de los elementos más importantes de las agendas de gobierno no sólo para evitar posibles sanciones administrativas a quienes omitan o actúen en contra de lo previsto en los instrumentos jurídicos en la materia, sino también para potencializar e identificar las áreas de oportunidad de un territorio. Una vez que el gobierno ha logrado identificar las áreas de acción a trabajar durante su gestión, se pueden establecer estrategias a largo plazo para la atracción de inversión, prever acciones para evitar y disminuir la segregación social, así como también controlar y ordenar de manera adecuada los asentamientos humanos.

ONU-Habitat por su parte, ha intentado sensibilizar a los gobiernos locales que la PLU es una herramienta que permite analizar el territorio para identificar posibles tendencias de crecimiento y ocupación del suelo y de la población, así como también, para dar solución a problemáticas territoriales; no obstante, la reflexión a la que ha llegado este organismo internacional, pone en evidencia que no se han logrado alcanzar los objetivos esperados a nivel internacional para ordenar el territorio y los asentamientos humanos de manera adecuada, ya que dentro de las instituciones existen reglas informales y estrategias simplificadoras que han prevalecido a lo largo de los años.

Por sí mismo, la existencia de reglas informales y de estrategias simplificadores no representan un problema dentro de las instituciones; sin embargo, cuando existen comportamientos y acciones difíciles de alterar a lo largo de los años, se dice que existe dentro de la institución una *dependencia de rumbo*, escenario que permite evidenciar que las acciones y procedimientos dentro de esta, han caído en rutinas.

En materia de PLU, ONU-Hábitat pone de manifiesto uno de los ejemplos más representativos sobre la presencia de rutinas y/o acciones que traen consigo dependencia de rumbo, el cual es la política global de desinterés para actualizar los PDU y demás ordenamientos jurídicos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Esta política global de desinterés desafortunadamente también se repite bajo el contexto Mexiquense ya que los instrumentos de PLU han prevalecido sin cambios a lo largo de los años, caracterizándose estos como herramientas inadecuadas bajo el contexto al que se aplican.

Por lo que respecta al objetivo general de este proyecto de investigación, en el cual se plantea *elaborar una metodología de análisis que permita evidenciar el estado de obsolescencia o eficacia bajo el que la SEDUM ha operado el modelo de PLU vigente en el Estado de México, partiendo de un periodo de análisis de 1981 al 2015, cuyo propósito tenga como fin identificar los elementos que habrán de reforzarse a partir de lo establecido en la NAU*, se observa que el

modelo de PLU Mexiquense se encuentra bajo un estado de obsolescencia, dando respuesta afirmativa a la hipótesis del presente documento, bajo los siguientes hallazgos:

Tomando como referencia el argumento expuesto por ONU-Habitat para identificar si un instrumento jurídico se encuentra bajo un estado de obsolescencia, se logró dar respuesta a la primera pregunta de investigación, la cual tenía como propósito *identificar los indicadores que permiten evidenciar una situación de obsolescencia en el modelo de PLU vigente en las ciudades*; con base en lo anterior, se logró observar que entre los indicadores más relevantes para ello son:

1. Periodo de vigencia de un instrumento de PLU (mayor a 10 años),
2. Existencia o no de mecanismos (legales, electrónicos, etc.) y/o procesos de evaluación y supervisión de los instrumentos de PLU dentro de las instituciones,
3. Número de actualizaciones al instrumento de PLU,
4. Existencia o no de autoridades/instituciones que se encarguen de dar seguimiento, evaluación y control de las acciones y metas cumplidas en los PDU, y
5. Existencia de instrumentos jurídicos que incidan en la actualización obligatoria de los PDU.

Es importante señalar que dentro de este documento se prevén otros indicadores que permiten evidenciar un estado de obsolescencia o eficiencia de un modelo de PLU; sin embargo, los indicadores antes señalados dan la pauta para intervenir en la actualización de los instrumentos en la materia, pues se puede deducir si éstos presentan un proceso de seguimiento parcial o sesgado, así como también identificar si estos están acordes con la dinámica territorial imperante.

Bajo el contexto Mexiquense se observa que el gobierno no ha puesto como prioridad la actualización de sus instrumentos de PLU, destacando que los objetivos, estrategias y políticas de los PDU carecen totalmente de acciones alcanzables y periodos de atención y cumplimiento medibles, cuyo contenido se ha mantenido al pasar de las décadas bajo un dialogo reiterativo, replicándose bajo el contexto estatal la política internacional de no actualización.

Con base en lo anterior se observa que uno de los elementos de persistencia y resistencia al cambio, es la falta de actualización de los PDU y de los ordenamientos jurídicos que regulan el desarrollo urbano, ya que el Estado de México aún mantiene vigente el PEDU del 2008 a pesar de que la entidad es una de las más pobladas del país; aunado a ello, los ordenamientos jurídicos que regulan los PDU no prevén la actualización constante y evaluación permanente bajo periodos de tiempo establecidos como sucede con el Plan de Desarrollo Municipal, así como también no se han establecidos instancias y autoridades para dar seguimiento y evaluación a los PDU.

Gracias al argumento antes señalado, se logra dar respuesta a la tercera pregunta de investigación cuyo propósito es identificar los elementos de persistencia bajo los que opera y ha operado la SEDUM en la formulación y operación de los PDU; no obstante, es necesario también dar respuesta a la siguiente incógnita: ¿La política gubernamental implementada en materia de PLU en el estado de México derivado de los procesos de transformación en la SEDUM, presenta indicios de política pública?

Con relación a lo anterior y atendiendo a los resultados arrojados en el análisis de la Dimensión Institucional, se observó que la PLU en el Estado de México a pesar de que fue una política pública actualizada en 2008 en el cual se llevó a cabo un proceso de participación ciudadana y de consulta pública para actualizar y aprobar el instrumento de planeación, la resistencia al cambio para actualizar los mecanismos de regulación urbana, que sólo se logran bajo periodos largos de tiempo donde el gobierno tiene el monopolio de la decisión para actualizar estos documentos, hace que ver que la PLU al 2015 presente rasgos de **política gubernamental**.

Tal y como se logró identificar en este proyecto de investigación, el Estado de México es una de las entidades más pobladas del país, cuya localización geográfica le permite conectarse con otras entidades del norte y del sur de México, así como movilizar población, inversión y mercancías; cuenta con dos de las zonas metropolitanas más importantes del país; por esta razón, se cree importante que para la formulación y operación del PEDU, debe existir un proceso de evaluación del instrumento que permita identificar que realmente se está aplicando y cumpliendo con lo establecido en el plan dada la distribución de usos de suelo tan compleja que caracteriza a la entidad.

La SEDUM ha profundizado la dependencia de rumbo en cuanto a las decisiones políticas de no actualización, por ejemplo al PEDU y al Libro V del Código Administrativo del Estado de México y su respectivo Reglamento, escenario que ha perturbado la adecuada gestión del territorio estatal, que a su vez incide fuertemente en el contexto local, cuyas normas y comportamientos institucionales desde de la creación de la política inicial, han sido difíciles de alterar, convirtiéndose algunas actividades o procedimientos operativos en rutinas, o como bien se mencionó anteriormente en prácticas tradicional aceptadas por la mayoría.

Hasta este punto, se logra dar respuesta a las cuatro preguntas de investigación planteadas en la Introducción de este proyecto de tesis; de la misma manera también se observa que la toma de decisiones sobre el suelo urbano se da de manera vertical, donde la administración de éste se hace únicamente a través de la emisión de licencias y autorizaciones, sólo para aquellos interesados que reúnen los requisitos legales de gestión del suelo; es decir, la administración del suelo no es de todo el territorio.

La PLU en el Estado de México a través de los años, también refleja un sesgo en cuanto a los procesos de cambio y actualización ante las nuevas dinámicas urbanas y sociales, pues las normas tanto informales como formales se han convertido en prácticas tradicionales social y laboralmente aceptadas por la mayoría, concibiendo algunos actos de los servidores públicos como adecuados para evitar posibles controversias políticas y sociales.

De la misma manera, es importante señalar que las políticas en materia de PLU no corresponden con la dinámica urbana actual, pues el tiempo de elaboración de una política se ve rebasada por el desarrollo y crecimiento poblacional y económico en el territorio; del mismo modo, se logró observar que dentro del instrumento de PLU rector en el Estado de México, es decir, el PEDU mantiene vigentes gran parte de las políticas y estrategias iniciales previstas en el plan de 1983, además de que dentro de estos instrumentos no se han planteado estrategias para contener, controlar y ordenar el crecimiento de la población, manteniéndose el PEDU muy lejano de constituirse como un instrumento de previsión, reducción y control de problemas urbanos.

A pesar que el Estado de México inició sus primeras intervenciones por institucionalizar legal y operativamente la PLU en la década de los 40's, el auge de la PLU estatal germinó hasta inicios de la década de los años 70's, pues se llevaron a cabo una serie de acciones para la regularización de la tenencia de la tierra, para dotar de certeza jurídica en el patrimonio de la población mexiquense, creación de instituciones que se encargaran de atender las demandas en materia de regularización de la tenencia de la tierra, entre otros.

Existe evidencia de que previamente a la década de los 80's, se llevaron a cabo intervenciones en materia de PLU bajo el contexto legal e institucional; no obstante, aún hace falta mucho camino por recorrer para elaborar políticas de desarrollo flexibles y contextualizadas con la realidad, que estén directamente vinculadas con el debate académico y científico pues estos instrumentos carecen de una perspectiva científica; de la misma manera existe evidencia de que las políticas relacionadas con el ciclo de vida urbano de una ciudad tradicional como la suburbanización, contraurbanización, etc. brillan por su ausencia, por que como bien se dijo anteriormente, la perspectiva académico/científica esta desvinculada del contexto legal en la materia.

La PLU se ha constituido como un proceso político de no actualización, de negociación institucional para la representación de intereses que no corresponden con las necesidades ciudadanas, lo anterior puede evidenciarse observando el modelo imperante de expansión urbana de las ciudades, pues está generando procesos de segregación; esta política de no actualización se repite en los PDU local, ya que poco más del 50% de los instrumentos en la materia aún mantienen su vigencia en planes cuya aprobación y/o última actualización se aprobó antes del 2008.

Con base en lo anterior se resume que los instrumentos rectores en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial se han constituido como documentos reiterativos, difícilmente manipulables y sin un carácter coercitivo para poder sancionar a quienes no acaten la ley, no sólo a los servidores públicos, sino también al sector privado y en general a la ciudadanía; de la misma manera, no hay manera de medir la productividad y eficiencia de los PDU, dado que la estructura de los planes suelen ser de un índole informativo y no como una herramienta útil para la gestión del suelo.

Gran parte del problemática existente en materia de PLU en el Estado de México, es que la debilidad del estado, ya que la normatividad puede tener diversas interpretaciones que dan pie a dirigir el desarrollo urbano para conveniencia de algunos cuantos; en este sentido, se observa que las estructuras y organismos gubernamentales traen cierta tendencia a convertirse en obsoletas y fragmentadas, pues la SEDUM ha sufrido un desmantelamiento progresivo cuyo resultado provocó el debilitamiento de su función planificadora derivado de la incorporación o desincorporación de funciones y atribuciones a la organización.

Si bien es cierto los municipios no siempre van a disponer de recursos financieros para crear mecanismos de PLU nuevos, se deben crear esfuerzos para que los instrumentos se actualicen conjuntamente, pues se observó que a nivel municipal no existe concordancia con los mecanismos reguladores superiores como lo es con el estatal, además las políticas previstas en estos, como se mencionó anteriormente no concuerdan con la realidad imperante, por lo que lejos de ser instrumentos de prevención y control sólo se convierten en mecanismos correctivos o simplemente enunciativos,

Derivado de que el marco normativo es susceptible a ser modificado gracias a la aprobación de planes parciales de incorporación territorial para aprobar conjuntos habitacionales, esto da pie a que la iniciativa privada siga gangrenando la manera en que se están planeando las ciudades y que siga perpetuando una PLU bajo la lógica de actuación y especulación inmobiliaria en el mercado de suelo.

Por último, también podemos señalar que los instrumentos de PLU no cuentan hasta el momento con una visión metropolitana a pesar de que la creación de la nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en Noviembre del 2016 en donde se precisa que deben existir Comisiones Metropolitanas y de conurbaciones en todas las demarcaciones del país.

REFERENCIAS

- Arellano, D. & Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Revista Gestión y Política Pública, XIV* (3), 599-618.
- Acosta, C. A. (2002). Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional. *Revista Colombiana de Psicología, (11)*, 9-24.
- Aguilera, J. & Corral, A. (1993). La producción de suelo urbano a través de fraccionamiento en el Estado de México 1946-1992. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arias, A. A. (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. & *Región, (6)*, 31- 64.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito, Ecuador.
- Balcázar, P., Gurrola, G.M., Moysen, A. & González-Arratia, N. I. (2013). *Investigación cualitativa*. Toluca, México.: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Basabe, S. (2007). El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En S. Basabe, *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. (pp. 173-201). Quito, Ecuador.: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). Anexo 2, Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. Guía metodológica. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicaciones?keys=Iniciativa%20Ciudades%20Emergentes%20y%20Sostenibles%20%28ICES%29&f%5B0%5D=%20Fecha%3A2016>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1992). Ley Agraria. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1992 A). Ley de Aguas Nacionales. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018 A). Ley de Planeación. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018 B). Ley General de Cambio Climático. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México, México.: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (2019 A). Reglamentos de Leyes Federales Vigentes. *Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión LXIV Legislatura*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>

Carrillo, E. (2011). La evolución de los estudios de administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. C. Pardo, *De la Administración Pública a la Gobernanza*. (pp. 21-63). Distrito Federal, México.: El Colegio de México.

Chávez, E. (1996). *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas*. Distrito Federal, México.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Christensen, T., Leagreid, P., Roness, P. G. & Rovic, K. A. (2012). Teoría de la organización para el sector público. En E. Cabrero, *Administración Pública*. (pp. 184-206). Distrito Federal, México.: Siglo XXI.

Citiscop. (2015). What is the New Urban Agenda?. Citiscop. *Global Goals. Local solutions*. Recuperado de <http://citiscop.org/habitatIII/explainer/2015/06/what-new-urban-agenda>

CONAPO, Consejo Nacional de Población. (2017). Datos de Proyecciones: Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. *Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la Población 2010-2050*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

Congleton, R.D. (2007). Elinor Ostrom, Understanding Institutional Diversity. *Public Choice Journal*, CXXXII, 509-511. Doi: 10.1007/s11127-007-9157-x

Contreras, L. (2010). La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (53), 285-310.

COPLADEM, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. (2016). Planes de Desarrollo. *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México*. Recuperado de: https://copladem.edomex.gob.mx/planes_de_desarrollo#:~:text=Un%20plan%20de%20desarrollo%2C%20es,social%20en%20una%20determinada%20regi%C3%B3n.

De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*, (30), 107-121. Doi: 10.17081/just.21.30.1353

De la Rosa, A. (2002) Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *Revista Administración y organizaciones*, IV (8), 13-44.

Espejel, J., Flores, M. & Rodríguez, J. L. (2010). *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*. Toluca, México.: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Flores, M. & Espejel, J. (2009). La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo. *Espacios públicos*, XXII (24), 46-70.

García, R (2013). Del institucionalismo histórico al neoinstitucionalismo en la docencia e investigación del constitucionalismo mexicano. En C. Astudillo & J. Carpizo, *Constitucionalismo: Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. (pp. 3-22). Distrito Federal.: Universidad Nacional Autónoma de México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (1981). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (1986). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1986*. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (1993). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (27 de diciembre de 1994). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (1995). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (1999). Código Penal del Estado de México. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2001). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2001 A). Código Administrativo del Estado de México. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2003). Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2005). Código para Biodiversidad del Estado de México. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2006). Ley de Vivienda del Estado de México. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2008). Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Toluca de Lerdo, México.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2015). Acerca de la Secretaría: Antecedentes. *Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano*. Recuperado de <http://sedur.edomex.gob.mx/antecedentes>

GEM, Gobierno del Estado de México. (2015 A). Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del gobierno.

GEM, Gobierno del Estado de México. (2015B). Acerca de la Secretaría. *Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano*. Recuperado de <http://sedur.edomex.gob.mx/>

GEM, Gobierno del Estado de México. (2018). Acerca de la Secretaría. *Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano*. Recuperado de <https://seduo.edomex.gob.mx/directorio>

González, J. C. (2005). La Administración Pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. *Espacios Públicos*, VIII (15), 162-172.

Guerrero, O. (2000). *Teoría Administrativa del Estado*. México.: Oxford University Press.

Guerrero, O. (2004). *Principios de Administración Pública*. Charles-Jean Bonnin. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez, J.J. (2014). Balance del modelo de la planeación urbana en México: orientaciones teóricas para evaluar experiencias de intervención en América Latina. *Cuadernos del CENDES*, XXXI (86), 27-48.

Gutiérrez, J.J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. Hoja de ruta con trazos invisibles, [in] capacidades institucionales en el Estado de México. *Bitácora*, XXVII (2), 35-43. Doi: 10.15446/bitacora.v27n2.63133

H. XLVIII Legislatura del Estado de México (1983). Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del gobierno.

H. "LIV" Legislatura del Estado de México. (2002). Decreto Número 113 con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del gobierno.

H. "LV" Legislatura del Estado de México. (2005). Decreto Número 189 con el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del Gobierno.

H. "LVIII" Legislatura del Estado de México. (17 diciembre 2014). Decreto Número 360.- Por el que se reforman las fracciones VIII, XIII y XVI del artículo 19, el artículo 31 en su párrafo primero y en su fracción XIX, los artículos 33, 37 y 38; se adicionan las fracciones XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XVIII, XXIX y XXX al artículo 31 a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; se reforman la fracción II del artículo 1.1, la denominación del Libro Tercero, el artículo 3.1, la fracción V del artículo 3.2, la fracción V del artículo 3.3, se derogan los Títulos Quinto y Sexto del Libro Tercero y los artículos 3.49, 3.50, 3.51, 3.52, 3.53 y 3.54 del Código Administrativo del Estado de México. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del Gobierno.

H. "LIX" Legislatura del Estado de México. (8 de septiembre de 2017). Decreto Número 241.- Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, de la Ley que Crea el Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México de la Ley de Fomento Económico del Estado de México, del Código Administrativo del Estado de México, del Código Civil del Estado de México, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Código Penal del Estado de México, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del Gobierno.

H. “LIX” Legislatura del Estado de México. (13 de septiembre de 2017). Decreto Número 244.- Por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley de Seguridad del Estado de México, Ley de Seguridad Privada del Estado de México, Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, Ley para Prevenir, Atender y Combatir el Delito de Secuestro en el Estado de México, Ley de Víctimas del Estado de México, Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México, Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia, Código Administrativo del Estado de México, Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios, Ley que Crea el Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México, Ley de Fomento Económico para el Estado de México, Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, Ley de Cambio Climático del Estado de México, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, Ley de Defensoría Pública del Estado de México, Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, Ley de Indulto del Estado de México, Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto de la Función Registral del Estado de México, Ley del Notariado del Estado de México, Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, Ley del Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, Ley del Programa de Derechos Humanos del Estado de México, Ley que Regula los Centros de Asistencia Social y las Adopciones en el Estado de México, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Comisión para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de México, Ley para la Prevención, Tratamiento y Combate del Sobrepeso, la Obesidad y los Trastornos Alimentarios del Estado de México y sus Municipios, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, Ley de Expropiación para el Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de Movilidad del Estado de México, y se reforma el artículo quinto transitorio del Decreto Número 167 de la H. LIX Legislatura del Estado, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el nueve de diciembre de 2016. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del Gobierno.

H. “LIX” Legislatura del Estado de México. (17 de septiembre de 2018). Decreto número 331.- Por el que se expide la Ley que crea la Comisión de Factibilidad del Estado de México, se expide la Ley que crea el Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México, se expide la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y sus Municipios y se reforman diversas disposiciones del Código Administrativo, Código de Procedimientos Administrativos, Código

para la Biodiversidad, Código Penal, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial, Ley de Fomento Económico, Ley de Eventos Públicos, Ley Orgánica Municipal, Ley del Agua y Ley de Movilidad, todas del Estado de México. Toluca de Lerdo, México: Gaceta del Gobierno.

Habitat III, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. (s/f). The New Urban Agenda. Documents: Issue Papers. *Habitat III*. Recuperado de: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/documents/issue-papers/>

Habitat III, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. (2015) Temas Habitat III. 5- Normas urbanas y legislación. (Spanish). *Habitat III*. Recuperado de: habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-5_Urban-Rules-and-Legislation-SP.pdf

Habitat III, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. (2015 A). Temas Habitat III. 8- Ordenación urbana de territorio y diseño (Spanish). *Habitat III*. Recuperado de: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-8_Planeacion_Urbana_Emerson-SP.pdf

Habitat III, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. (2015B). Temas Habitat III. 9- Terreno urbano (Spanish). *Habitat III*. Recuperado de: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/documents/issue-papers/>

Harmon, M. M. & Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.

Herrera, C. (2016). Evolución de la normatividad para el desarrollo urbano en el Estado de México. Implicaciones en la planeación urbana. (Tesis de Licenciatura). Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México.

HIC, Coalición Internacional del Hábitat. (2016). Coalición internacional del Hábitat: Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). Cuéntame INEGI. *Densidad de población: Versión para imprimir*. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/impresion/poblacion/densidad.asp>

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2000). XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consulta interactiva de datos: Entidad municipio y loc. Recuperado de

http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10261

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). México en Cifras: Estado de México. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=15>

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015: Estimadores de la población total en viviendas particulares habitadas por tamaño de localidad y grupos quinquenales de edad según sexo del Estado de México. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016A). Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015: Estimadores de la población total en viviendas particulares habitadas por tamaño de localidad y grupos quinquenales de edad según sexo de Estados Unidos Mexicanos. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

Jiménez, W. (1975). *Administración pública para el desarrollo integral*. México.: Fondo de Cultura Económica.

Jones, G. R. (2008). *Teoría Organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*. Quinta Edición. México, México.: Pearson Educación.

Kauffer, E. F. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *ECOFRONTERAS*, (16), 1-5.

Lapassade, G. (1999). *Grupos, organizaciones e instituciones*. Barcelona, España.: Gedisa.

López, O. (2011). Derecho urbanístico. El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México. En S. P. López & J. Fernández, *Derecho urbanístico*. (pp. 3-31). Distrito Federal, México.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Martínez, J. (2006). Estudio introductorio. En B. J. Perlman & J. D. Pineda, *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*. (pp. 23-45). México, México.: Universidad Autónoma del Estado de México y University of New Mexico.

Medina, I. (1998). Estado benefactor y reforma del Estado. *Espiral*, IV (11), 23-45.

Mendoza, X. (s.f.). Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional. *Papers de Formació*, (23). Recuperado de <http://www2.pv.coo.es/fsap/dipuvalencia/varis/Gestio/Sectpublico.htm>.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. En W.W. Powell & P.J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 79-103). Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.

Morejón, M. E. (2016). La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada. *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, XIV (25), 127-143.

Naciones Unidas. (s/f). División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas: Programa 21. Naciones Unidas. Recuperado en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

Naciones Unidas. (1996). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), (A/CONF.165/14 (Versión preliminar)), Estambul, Turquía.

Naciones Unidas. (1996A). La ONU y el ESTADO DE DERECHO: Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II). *Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>

Naciones Unidas. (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036. (LC/TS.2017/77). Santiago, Chile.

Naciones Unidas. (2017A). Nueva Agenda Urbana. (A/RES/71/256). Quito, Ecuador.

North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.

Omaña, L. N. (1998). Análisis organizacional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del gobierno del Estado de México 1989-1995. (Tesis inédita de maestría). Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México.

ONU-Hábitat. (2012). Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU. *ONU HABITAT. Por un mejor futuro urbano*. Recuperado de <https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>

ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2014). *Planeamiento Urbano para Autoridades Locales*. Bogotá, Colombia.: Ediciones Screen.

ONU-Hábitat. (2015). *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (Spanish Version)*. Nairobi, Kenia.: Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

ONU-Hábitat. (2016). *Reporte Ciudades del Mundo. Urbanización y desarrollo: Futuros emergentes*. Nairobi, Kenia.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

ONU-Hábitat. (2016A). Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana. Reporte Nacional de Tendencias de Prosperidad Urbana en México. Ciudad de México, México.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO México.

Perlman, B. J. & Pineda J. D. (2006). Una revisión incipiente al nuevo institucionalismo a tres de sus escuelas. En B. J Perlman y J. D. Pineda. *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*. (pp. 61-96). México, México.: Universidad Autónoma del Estado de México y University of New Mexico.

Peters, B. G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España.: Gedisa.

Pineda, J. D. (2002). *Enfoques contemporáneos de la administración pública*. Toluca, México.: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Pichardo, I. (2017). *Anatomía de un gobierno singular: seis años con Carlos Hank, 1969-1975*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A. C.; Editorial Porrúa.

Powell, W. W. & Dimaggio, P. J. (1999). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W.W. Powell & P.J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 104-125). Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.

Rivero, M. & Aguilar, A. (2009). Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). *Espacios Públicos*, XII (26), 243-260.

Romero, J. J. (1999). Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En W.W. Powell & P.J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 33-75). Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.

Rousseau, I. (2011). La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas. Comentarios. En M. C. Pardo, *De la Administración Pública a la Gobernanza*. (pp. 219-222). Distrito Federal, México.: El Colegio de México.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación*. Distrito Federal, México: McGRAW-HILL.

SEDATU, CONAPO e INEGI. (2018). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>

SEGOB, Secretaría de Gobernación. (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Distrito Federal, México.: Diario Oficial de la Federación.

SEGOB, Secretaría de Gobernación. (2014 A). Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. Distrito Federal, México.: Diario Oficial de la Federación.

Torres, C. A. (2014). 7° Foro Urbano Mundial – Medellín, Colombia, 2014. Equidad Urbana en el desarrollo – Ciudades para la vida. *Bitácora urbano territorial*, I (24), 7-9.

UN-Habitat. (2012). Issue Papers and Policy Units. *UN HABITAT. For a better urban future*. Recuperado de <https://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/>

United Nations. (1976). La ONU y el ESTADO DE DERECHO: The Vancouver Declaration On Human Settlements. *Naciones Unidas*. Recuperado de: http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The_Vancouver_Declaration_1976.pdf

United Nations. (1997). Conferencias. Cumbre de la Tierra: Documento de antecedentes. *Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>

United Nations. (2014). Qué hacemos: Desarrollo. *Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>

Vargas, C. (2007). Análisis de Políticas Públicas. *Perspectivas*, X (19), 127-136.

Vargas, J. (2008). Teoría institucional y Neoinstitucional en la Administración internacional de las organizaciones. *Revista Científica Visión de Futuro*, XX (2).

Vargas, J. G. (2008A). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, (1), 47-58.

Vergara, R. (1997). Estudio introductorio. El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política. En J. G, March & J.P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. (pp. 9-40). Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica

Vernis, A. (2005). Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-25.

ANEXOS

ANEXO DOCUMENTAL

Tabla 7 Resumen del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1986

Contenido	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenar el crecimiento demográfico del Estado aprovechando los recursos para mejorar las condiciones de vida de la población, - Reorientar hacia centros de población como el Valle-Toluca-Lerma, Atlacomulco, Jilotepec, entre otros las inversiones, así como reasignar el gasto público, - Que el crecimiento demográfico de 17 ciudades periféricas del Valle Cuautitlán-Texcoco a una población de entre once y doce millones de habitantes aproximadamente, - Que los pobladores de las áreas urbanas se mantengan en sus lugares de origen a través de la creación ambientes que favorezcan al alcance del objetivo, - Apoyar la concentración industrial hacia zonas estratégicas de Toluca, Jilotepec, Atlacomulco y Tejupilco, - Evitar la urbanización de la Sierra de las Cruces, en el Valle de Cuautitlán Texcoco y Toluca Lerma, preservando zonas de uso forestal, de recarga acuifera, agrícola y pecuaria, así como el mejoramiento de zonas ambientales, - Extender la capacidad de atención de servicios de los servicios básicos, así como desconcentrar a estos hacia zonas estratégicas, - Promover la racionalización del uso del agua y establecer un balance adecuado entre cuencas hidrológicas para optimizar los recursos hidráulicos de la entidad, - Crear un sistema de carreteras integral principalmente de la red intraurbana entre el Valle de Cuautitlán Texcoco y el Valle de Toluca Lerma, así como de las diversas regiones del Estado - Mantener la identidad del Estado salvaguardando las zonas con valor histórico y cultural, - Reforzar el proceso de planeación del desarrollo urbano, fortaleciendo el control sobre el aprovechamiento del suelo, - Que el suelo urbano pueda ser ampliado a zonas cuya población es de bajos ingresos, previniendo reserva de suelo para la vivienda a largo plazo, - Propiciar la convivencia en las nuevas áreas urbanas de diversos grupos socioeconómicos, preferentemente en las 17 ciudades de la periferia del Valle de Cuautitlán-Texcoco - Que los servicios e infraestructura se distribuyan equitativamente en el territorio y de manera racional para disminuir costos y aumentar beneficios, - En la zona Suroeste y Noroeste de la Entidad, se estructure un sistema de equipamientos en beneficio de las actividades productivas de zonas rurales, - Salvaguardar del medio natural de los centros urbanos del Estado de México primordialmente en las 17 ciudades periféricas del Valle de Cuautitlán Texcoco
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia 1: Control de las 17 ciudades periféricas del Valle de Cuautitlán Texcoco, - Estrategia 2: Desconcentración Puente, - Estrategia 3: Arraigamiento poblacional, y - Estrategia 4: Conservación y Protección del medio natural y del patrimonio histórico

Elaboración propia con base en GEM, 1986.

Continuación de la Tabla 7 Resumen del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1986

Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Política 1: Control de las 17 ciudades periféricas del Valle de Cuautitlán Texcoco pretendió desalentar el flujo migratorio a través de la regularización de la tenencia de la tierra y apoyar la integración del padrón catastral principalmente urbano y rural, vigilar el crecimiento urbano en áreas no urbanizables prohibiendo permisos de edificación o subdivisión de predios, impedir la instalación de nuevas plantas industriales, expedir declaratorias para protección de reservas territoriales, promover la participación de la población en programas de vivienda, racionalizar la explotación de mantos acuíferos, entre otros; - Política 2: Desconcentración Puente pretendió reasignar la inversión pública a la zona poniente del estado, fomentar el desarrollo e instalación industrial en el corredor Toluca-Lerma, Atlacomulco y Jilotepec, promover la regularización de la tenencia de la tierra reubicando a la población ubicada en la periferia del Estado, reducir los tiempos de traslado entre el Valle Toluca Lerma y el Valle de Cuautitlán Texcoco, así como también mejorar la accesibilidad vial, entre otros; - Política 3: Arraigamiento poblacional tuvo por objeto plantear fomentar actividades pecuarias, agroindustriales y artesanales, regularizar la tenencia de la tierra y apoyar la integración del patrón catastral, incorporar a la población para que participe en programas de vivienda, apoyar programas de mejoramiento a la vivienda, establecer un sistema de abasto y comercio integrado, rescatar áreas o edificios con valor histórico, artístico y cultural, entre otros, y - Política 4: De conservación y protección del medio natural y patrimonio histórico, proponía establecer mecanismos estrictos de preservación ecológica en zonas de riego y temporal, de recarga acuífera, que prohibiera asentamientos humanos, contrarrestar la contaminación ambiental y controlar índices de contaminación, controlar la disposición de desechos sólidos contaminantes y evitar descarga de aguas negras en las principales presas del Estado, ampliar el número de plantas de tratamiento, aplicar sanciones correspondientes a quienes infrinjan las normas, realizar un inventario de los sitios, monumentos y centros históricos, así como darles promoción, conservar y rehabilitar a los mismos.
------------------	--

Elaboración propia con base en GEM, 1986.

Tabla 8 Resumen del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2003

	Contenido
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Pretendió promover un ambiente territorial en donde se mejorarán los niveles de calidad de la población Mexiquense, - Que se evitara la urbanización y ocupación de zonas con valor agropecuario y ecológico o donde sea necesario preservar el medio natural, - Que las zonas donde existan asentamientos humanos en situaciones de riesgo se reduzca su vulnerabilidad, propiciar el desarrollo urbano sustentable, - Con base en la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamiento, así como a las condiciones del territorio se oriente el crecimiento de los asentamientos humanos a zonas aptas para el crecimiento, - Estructurar el territorio y mejorar la accesibilidad y movilidad de los ciudadanos, - Fomentar un desarrollo equilibrado de actividades productivas estimulando y orientando inversiones, - Que en la Entidad se defina un marco normativo de concurrencia entre las acciones privadas, sociales y públicas, - Establecimiento de instrumentos para resolver necesidades de vivienda acorde a la economía de la población, propiciando oferta del suelo en zonas propicias para el desarrollo urbano ordenado, - Mejorar, conservar y rehabilitar asentamientos humanos y poblados históricos, - Apoyar la administración urbana mediante normas de aplicación general, - Propiciar vínculos con la zona centro de México a nivel regional, apoyándose de las líneas de comunicación de permitan articular un sistema carretero a nivel nacional, y finalmente - Generar vínculos de colaboración con otras entidades federativas colindantes.
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia 1: De ordenamiento territorial que permita orientar los procesos de crecimiento de población en zonas aptas y favorables para su desarrollo, así como también el promover la integración regional para impulsar el desarrollo del Estado de México, - Estrategia 2: Intraurbanas para mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la racionalización y ordenación de los procesos de desarrollo de los centros de población, y - Estrategia 3: Sectoriales con el fin de preservar el medio ambiente, atender y prevenir riesgos, así como también atender necesidades básicas para los servicios, infraestructura y equipamiento.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Política 1: Atención a las necesidades del desarrollo económico y social para crear condiciones propicias para su consolidación, - Política 2: Fortalecer la productividad manufacturera y de servicios de la entidad frente a la globalización, promoviendo la especialización industrial, reforzando el equipamiento, los servicios públicos y la infraestructura en zonas industriales ya existentes, - Política 3: Articulación del estado con el país gracias a su ubicación estratégica generando un sistema carretero que permita de la conectividad nacional mejore evitando que se saturen vías de comunicación de carácter metropolitano, - Política 4: Para un desarrollo urbano ordenado y sustentable se propuso impulsar una economía competitiva y productiva, en donde se articulen aspectos ambientales, económicos, sociales y físicos, - Política 5: Orientación del poblamiento es una política que pretendió enfrentar el crecimiento desmedido de la población mexiquense a través del control y consolidación de asentamientos humanos, donde se desaliente el crecimiento en zonas donde existan grandes problemas derivados por la concentración, definiendo hacia donde conduciría el crecimiento urbano

Elaboración propia con base en GEM, 2003.

Continuación de la Tabla 9 Resumen del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008

Contenido	
Objetivos	<p>El PEDU del 2008 consta de 5 objetivos, que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con base en las condiciones naturales del territorio mexiquense, se pretendía ordenar y estructurar el crecimiento de la ciudad a zonas para usos urbanos aptas y cuya factibilidad permitiera dotarlas de servicios, equipamiento e infraestructura a fin de tener ciudades competitivas, - Para detonar el desarrollo económico del Estado de México, se fijó como segundo objetivo el fortalecer la infraestructura en materia de energía eléctrica, comunicaciones, drenaje y agua potable, - Para lograr la sustentabilidad ambiental y la protección de la biodiversidad de la entidad, se fijó como tercer objetivo el impulsar el desarrollo urbano ordenado, así como reducir en aquellos asentamientos humanos de riesgo y la vulnerabilidad de estos, - Para generar condiciones para un desarrollo de actividades productivas equilibrado se pretendía estimular y orientar inversiones, - Colaborar estrechamente con las entidades de la región centro del país y con los municipios mexiquenses en materia de desarrollo urbano.
Estrategias	<p>En el PEDU se fijaron 3 grandes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia 1: De ordenamiento territorial es en donde se configuró un sistema urbano estatal con sistema de ciudades y seis sistemas urbano-regionales, en donde se establecieron políticas de impulso, consolidación y de control, - Estrategia 2: De ordenamiento urbano, en donde se plantean cinco estrategias particulares, que son: el mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos humanos, elevación de la competitividad de los centros de población para atracción de inversiones, redensificar áreas urbanas impulsando la ocupación de lotes baldíos y optimizando suelo susceptible a incorporarse al desarrollo urbano, crecimiento urbano sustentable y preservando el patrimonio histórico construido, - Estrategia 3: De estrategias sectoriales en el cual se plantean las siguientes estrategias particulares: el fortalecimiento de la PLU a través de la actualización y formulación de PDU, promover y apoyar oferta de suelo urbano y vivienda previendo acciones e instrumentos para la identificación de reservar territoriales, regularizar la tenencia de la tierra e impulsar la producción de vivienda, modernizar y ampliar el sistema de infraestructura y equipamiento estatal en materia de agua y saneamiento, electrificación y alumbrado público y la modernización de los sistemas de comunicación y de equipamiento, prevenir y atender riesgos y desastres, preservar y conservar el entorno ambiental y finalmente crear condiciones de sustentabilidad urbana.

Elaboración propia con base en GEM, 2008.

Continuación de la Tabla 9 Resumen del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008

Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Política 1: La primera política del PEDU del 2008 la constituye el Ordenamiento del territorio y la orientación de la población, el cual pretendía dar solución a los rezagos de infraestructura y equipamiento, así como también reorientar las tendencias de localización de la población y de sus actividades económicas y a su vez, conservar e impedir la ocupación de zonas boscosas y de valor ecológico, - Política 2: La articulación regional de la entidad con el resto de México es la segunda política del PEDU, en la que se pretendía articular e interrelacionar el sistema de comunicación vial del Estado de México con las fronteras nacionales, los puertos del pacífico, los puertos del golfo, así como también con la Ciudad de Monterrey y la Ciudad de Guadalajara como importantes polos de producción y consumo del país. También se pretendía ampliar y modernizar el Aeropuerto Internacional de Toluca y construir un ferropuerto y desarrollar el transporte ferroviario, - Política 3: Corresponde a la vinculación de acciones e inversiones para construir equipamiento e infraestructura en la entidad, el cual se pretendía que las obras de infraestructura y equipamiento respondieran a las necesidades de cada área urbana en cuanto a su traza urbana, con base en políticas y estrategias en materia de desarrollo urbano, que se elaboren proyectos de alcance regional y que vinculen distintos sectores de la población, así como también que se prioricen las necesidades sociales, entre otros. - Política 4: La constituye el desarrollo urbano ordenado y sustentable en el cual se buscaba compatibilizar la norma en materia de PLU y la de medio ambiente, así como tener un enfoque sistémico en materia de ordenación del territorio, respondiendo a algunos principios: constituir reservas territoriales, propiciar mezcla de usos de suelo compatibles, reducir el uso de recursos no renovables, propiciar la plantación de plantas comestibles y árboles, así como el desarrollo de parques y cinturones verdes, preservar áreas con alto valor ambiental, reducir la vulnerabilidad de asentamientos en riesgo y regular el desarrollo de proyectos habitacionales, - Política 5: La quinta política la constituye el fortalecimiento productivo del estado ante la globalización en donde se establecen algunas acciones como, por ejemplo, desregular la actividad empresarial, fortalecer programas de apoyo a microempresas, promover la ocupación de zonas industriales existentes, entre otros, - Política 6: La sexta política corresponde a la atención de las necesidades del desarrollo económico y social tomando en cuenta algunos lineamientos como: apoyar el desarrollo de zonas agroindustriales, planear integralmente las comunicaciones bajo una estrecha vinculación con el transporte público, para atender las necesidades en materia de desarrollo urbano se planteó fomentar la participación del sector social y privado, entre otros lineamientos, - Política 7: La última política prevista en el PEDU corresponde a las acciones conjuntas entre órdenes de gobierno y los estados del país, impulsando la descentralización nacional y la coordinación metropolitana.
------------------	--

Elaboración propia con base en GEM, 2008.

ANEXO METODOLÓGICO

CÉDULA DE ENTREVISTA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD
CÉDULA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
DIRIGIDO A FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA SEDUM

Objetivo: Identificar fortalezas y debilidades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano a lo largo del tiempo en la elaboración, aprobación, actualización y seguimiento de los diversos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planes.

DATOS GENERALES

Fecha: _____ Cargo: _____

Puntos por tratar

1. Aspectos generales del entrevistado
 - Cargo (s),
 - Área (s) en la que laboró,
 - Periodo del cargo (s),
2. El entrevistado y su experiencia en la organización encargada de la PLU en el Estado de México
 - Opinión de la SEDUOP como servidor público,
 - Opinión de la SEDUVI como servidor público,
 - Opinión de la SEDUM como servidor público,
 - Opinión de la secretaría como gestor,
 - Observó y estuvo presente en las transformaciones de la secretaría
 - Existencia de un proceso de profesionalización
3. El entrevistado y su experiencia con la ley en materia de PLU
 - Opinión y/o experiencia con la LAHEM de 1983
 - Opinión y/o experiencia con la LAHEM de 1993
 - Opinión y/o experiencia con el Libro V del CAEM
 - Opinión sobre algún otro instrumento legal que considere pertinente comentar.
 - Existencia de reglas informales
4. El entrevistado y su experiencia con los instrumentos de PLU
 - Opinión de los Planes de Centro de población Municipales/Estratégicos/Planes Parciales

- Opinión de los Planes de Desarrollo Urbano Estatal/Municipal/Planes parciales/Planes regionales
- Existencia de un proceso de participación ciudadana

Preguntas base

a) Preguntas generales

1. ¿Cuál es su percepción en la aplicación y seguimiento de los instrumentos de planeación urbana y la normatividad en esta materia?
2. Pregunta para el Abogado ¿Cómo ha sido su experiencia en la elaboración, aprobación y ejecución del instrumento en la aplicación del Libro V del CAEM y su Reglamento?
3. ¿Qué medidas ha tomado la administración pública en materia de planeación urbana ante la presencia de viviendas en asentamientos informales en el Estado de México/Toluca?

b) Preguntas para ejemplificar

1. ¿Usted considera que los cambios (en caso de conocerse) efectuados en la estructura organizacional de la Secretaría (en el periodo de transformación de SEDUOP, SEDUVI y SEDUM), fueron realizados para mejorar problemas existentes en la organización? Si/No ¿Por qué?
2. ¿Existe o existió (según sea el caso) algún departamento que se encargue de dar seguimiento o vigilancia al plan de desarrollo urbano y el Libro V o en su caso a la LAHEM? Si (¿Cómo opera u opero?) /No (Considera necesario un departamento en la materia)
3. ¿Existe o existió (según sea el caso) un proceso de planeación participativa para la población mexiquense en la elaboración del plan de desarrollo urbano? Si (¿Cómo es? y que describa el proceso) /No (Considera que es necesario).

c) Preguntas de estructura

1. Con base en su percepción ¿Cuáles son las deficiencias normativas en materia de planeación urbana para lograr un ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos y de los centros de población más equilibrados, y la regulación del desarrollo urbano y la vivienda en el Estado de México?
2. ¿Usted considera que la ley es efectiva para regular el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y los centros de población en el Estado de México? Si/No ¿Por qué?
3. ¿Cuáles son las reglas informales (normas que se han constituido en costumbres, rutinas o tradiciones no propiamente materializadas en una ley) persistentes en el desarrollo de las funciones de la secretaría, desde su creación?

d) Preguntas de contraste

1. ¿Considera necesario actualizar constantemente el plan de desarrollo urbano en cada periodo de gobierno (Estatal/Municipal)? Si/No ¿Por qué?
2. Pregunta para el Abogado ¿Qué aspectos considera usted que deben de modificarse en el Libro V del CAEM?
3. En la elaboración de los planes de desarrollo urbano ¿Cree que hace falta considerar otros aspectos o temas de interés? (Por ejemplo, contemplar reservas territoriales, aspectos delictivos, etc.)
4. Desde su punto de vista ¿Cuáles son los elementos negativos que han persistido durante muchos años en la aplicación y seguimiento del Libro V del CAEM?
5. Desde su punto de vista ¿Cuáles son los elementos negativos que han persistido durante muchos años en la aplicación y seguimiento del plan de desarrollo urbano

ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

¿Cuál es su percepción en la aplicación y seguimiento de los instrumentos de PLU y la normatividad en la materia?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-JA02: Existen vacíos jurídicos que permiten que la normatividad se aplicada acorde a los intereses de los particulares</p> <p>PA-ML02: Dadas las imprecisiones jurídicas y la falta de actualización de los PDU, muchas veces no se logra atraer inversión y crecimiento a los municipios, pues la normatividad Mexiquense es muy rígida, aunque a veces las decisiones dependen mucho de la voluntad política de quien está al frente de la administración</p> <p>PA-FC01: La normatividad es obsoleta, debe actualizarse para la atracción de inversión y para planear las ciudades promoviendo la justicia social</p>	Su percepción es negativa	Dependencia de rumbo
<p>Necesidades El instrumento debe ser actualizado</p>		

¿Cómo ha sido su experiencia en la elaboración, aprobación y ejecución en la aplicación del Libro V del CAEM y su Reglamento?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-ML02: Se llevan a cabo actos de negociación, desafortunadamente la aprobación de los mismos depende de los beneficios económicos o personales que pongan en la mesa de negociación</p> <p>PA-JA01: Es un proceso interesante, ya que a través de estos puedes conocer las necesidades del territorio, desafortunadamente no toda la población participa</p> <p>PA-JA02: Desafortunadamente en el Edo. Méx., no todos los municipios tienen el interés de actualizar sus PDU por dos razones, la primera para evitar posibles manifestaciones o conflictos de índole social y político; y segundo por la falta de acuerdos entre las partes, tanto de quien desea actualizar el instrumento como de quien aprueba</p>	Existen diversas opiniones sin embargo bajo el contexto de los puestos administrativos, se percataron que la operatividad de los instrumentos de PLU son complejos para aplicarse	Dependencia de rumbo
<p>Necesidades Las reglas informales siguen persistiendo en la toma de decisiones</p>		

¿Qué medidas ha tomado la administración pública en materia de PLU ante la presencia de viviendas en asentamientos informales en el Estado de México?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-JA02: Son pocas las intervenciones realizadas en la materia, ya que la administración pública local y estatal, se puede enfrentar a descontentos sociales, los cuales pueden terminar en tribunales, o inclusive amenazas para con las personas que laboran dentro de la secretaria</p> <p>PA-JA03: Desafortunadamente no se han llevado a cabo acciones en la materia, ya que el municipio en conjunto con la Secretaría es quien debe prever en su normatividad polígonos de contención, zonas de amortiguamiento y áreas no aptas para el asentamiento de la población</p>	<p>A pesar de que existan instrumentos jurídicos, no se puede hacer mucho para evitar el crecimiento de asentamientos informales pues la ciudadanía debe poner de su parte, y los procesos de invasión no son un hecho que propicia la ley o el desarrollador, o la autoridad</p>	<p>Dependencia de rumbo</p>
<p>Necesidades Es necesario que la SEDUM implemente programas que prevengan y atiendan los asentamientos informales</p>		

¿Usted considera que los cambios efectuados en la estructura organizacional de la Secretaría (en el periodo de transformación de SEDUOP, SEDUVI y SEDUM) fueron realizados para mejorar problemas existentes en la organización?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-FC01: Sí, ya que antes la Secretaría tenía un sinnúmero de atribuciones, que conforme fue crecimiento la población Mexiquense era necesaria que existiera una institución que se encargara exclusivamente de esos temas</p> <p>PA-ML01: Sí, ya que se ha reforzado el actuar de la secretaria frente a las necesidades de la población</p> <p>PA-EC01: Sí, el aspecto negativo es que la gente que trabaja dentro de la Secretaría no cambia, prevaleciendo las mismas actividades obsoletas que no promueven una óptima gestión del territorio</p>	<p>Se ha visto con buenos ojos el cambio en la estructura organizacional; sin embargo, el problema es la manera en que se toman decisiones, quien toma las decisiones y la operatividad de las políticas o no políticas en la materia</p>	<p>Resistencia al cambio</p> <p>Dependencia de rumbo</p>
<p>Necesidades Es necesario capacitar a los servidores públicos o en su caso aplicar una reingeniería administrativa</p>		

¿Existe o existió algún departamento que se encargue de dar seguimiento o vigilancia al Plan de Desarrollo Urbano y el Libro V?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-ML01: No, el PDU no es como el Plan de Desarrollo, es un instrumento más flexible, y por ende no existe un departamento que se encargue del seguimiento o vigilancia del plan, pero si se da seguimiento para la emisión del Dictamen de Congruencia en la Dirección de Planeación Urbana.</p> <p>PA-JA03: No; sin embargo, la Dirección de Planeación Urbana solicita a los municipios copias de las Licencias de Uso de Suelo emitidas por la administración para verificar que se de cumplimiento a lo establecido en el PMDU</p> <p>PA-NC03: No, pero existen institutos municipales de planeación que dan seguimiento a la evaluación y actualización del PDU, desafortunadamente estos institutos a veces no se les da continuidad en los cambios de administración como lo es el caso de Toluca, que en su caso debería ser el ejemplo por ser capital de la entidad y centro principal de la zona metropolitana que lleva su nombre; todos los municipios deberían contar con su propio instituto, pero todo depende de la voluntad política de quien gobierna</p>	<p>Existe inconformidad sobre el instituto que se creó algunos años (IMPLAN en Toluca) pues, aunque hoy en día ya no existe se dejó de lado el tema del desarrollo urbano. No existe una institución o departamento encargado de ello</p>	<p>Dependencia de rumbo</p>
<p>Necesidades Hace falta un instituto de planeación que se encargue de dar vigilancia al plan de desarrollo urbano</p>		

¿Existe o existió un proceso de planeación participativa para la población mexiquense en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-ML01: Sí, siempre ha existido ya que la Ley de Planeación obliga a que las autoridades lleven a cabo consultas públicas como parte del proceso de aprobación de los programas o planes; el aspecto negativo es los eventos se llevan a cabo en lugares alejados y en horarios poco accesibles para la población en general</p> <p>PA-JA03: Sí, pero los eventos se realizan de manera focalizada y en algunos casos el periodo de consulta no se divulga a la población</p>	<p>Se observa que los procesos de planeación participativa se dan de manera focalizada, por lo que no toda la población participa en ellos</p>	<p>Dependencia de rumbo</p>
<p>Necesidades Que la población, sociedad civil, la sociedad académica se involucren más en los temas relativos a la PLU</p>		

¿Cuáles son las deficiencias normativas en materia de PLU para lograr un ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y de los centros de población más equilibrados, y la regulación del desarrollo urbano y la vivienda en el Estado de México?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-FC01: Considero que no existen deficiencias, sino oportunidades para poder planear las ciudades, todo depende que quien y cómo interpreta la Ley</p> <p>PA-AE03: La principal deficiencia es que esta no ha sido actualizada atendiendo a las nuevas necesidades de la población y de la actualización de la nueva Ley General, provocando que no haya congruencia entre los diversos instrumentos</p> <p>PA-JA02: Existen inconsistencias en la utilización de conceptos, pues no existe congruencia con el nivel nacional; de la misma manera, las facultades que da el artículo 115 constitucional a provocado que los municipios regulen su territorio a su conveniencia</p>	<p>No solo existen inconsistencia al nivel Estatal, sino a nivel nacional, si bien se puede actualizar el Libro V, si las atribuciones de los Municipios en el artículo 115 constitucional, no se modifica seguiremos reproduciendo y agravando problema en materia de desarrollo urbano en el Estado de México</p>	<p>Resistencia al cambio</p> <p>Dependencia de rumbo</p>
<p>Necesidades Deben ser actualizados los instrumentos jurídicos en la materia</p>		

¿Usted considera que la ley es efectiva para regular el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y los centros de población en el Estado de México?

Testimonios	Inferencias	Categorías teóricas
<p>PA-JA02: Sí, quienes a veces no son efectivos son las personas que se encargan de aplicar la legislación</p> <p>PA-ML01: Sí; sin embargo, es necesario actualizar los PDU ya que muchos de estos siguen manteniéndose vigentes desde el año 2002 y 2003</p>	<p>Los servidores públicos a veces aplican la ley o no, dependiendo a sus intereses o sus conocimientos. La ley es efectiva para su aplicación</p>	<p>-</p>
<p>Necesidades Los servidores públicos encargados de aplicar la ley, aplican reglas informales que no permiten una adecuada gestión del territorio</p>		