

# Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales

Jaime Espejel Mena  
(Coordinador)



IAPAS  
INSTITUTO  
ADMINISTRATIVO  
& FUTURE  
STUDIES



IESAP  
Instituto de Estudios Superiores en  
Administración Pública

editorial  
fontamara

Primer edición 2015  
ACADEMIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS  
ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO, A.C.

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA COMPENSACIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

**Jaime Espejel Mena**  
(Coordinador)

editorial  
**fontamara**



**IAPAS**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
SUPERIORES EN ADMINISTRACIÓN  
& FUTURO  
ESTUDIOS



**IESAP**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Primera edición: 2015

**ACADEMIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICO  
ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO, A.C.**

**Consejo Científico**

Bernardo Kliksberg , Luis F. Aguilar-Villanueva  
Enrique Cabrero-Mendoza, Leonardo Morlino  
Nuria Cunnil-Grau, Manuel Villoria-Mendieta  
Ricardo Carneiro , Donald E. Klingner  
Juan de Dios Pineda-Guadarrama , Ricardo Uvalle-Berrones  
Ricardo Varela-Juárez

**Consejo Directivo**

Roberto Moreno-Espinosa , Oscar Mauricio Covarrubias-Moreno  
Elena Jeannetti , José Morales-Ramírez  
César Nicandro Cruz-Rubio, Adriana Plasencia-Díaz  
José Antonio Rosique-Cañas, Juan Miguel Morales  
Miguel Moreno-Plata, María de los Ángeles Maya-Martínez

**INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Dr. Margarito Padilla Aguilar  
**Director General**  
Dr. Luis Ricardo Tiscareño Díaz  
**Director Académico**  
Mtro. Froylan Azael Padilla García  
**Director Administrativo**

Esta colección es arbitrada por pares académicos, mediante dictamen ciego.  
*Reservados todos los derechos conforme a la ley*

©Jaime Espejel Mena *et al.*

©Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tels. 5659•7117 y 5659•7978 Fax 5658•4282

Email: [coedicion@fontamara.com.mx](mailto:coedicion@fontamara.com.mx)

[www.fontamara.com.mx](http://www.fontamara.com.mx)

ISBN 978-607-736-139-8

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*





## EL PROCESO URBANO EN MÉXICO Y SU RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

*Enrique Moreno Sánchez*

### **Introducción**

En el inicio de este siglo XXI, el país ha experimentado una tendencia urbana, que se asocia a las variables población y economía; la parte de los recursos naturales ha sido poco entendida.

Por primera vez en la historia, la mayor parte de la población mexicana vive en ciudades, y al tiempo en que suceden estos grandes cambios demográficos que plantea de por sí enormes retos, el modelo de sociedad que hoy impera (sociedad del conocimiento, sociedad de la información, sociedad postindustrial) y el desarrollo tecnológico que conlleva son causa de que las distancias físicas pierdan importancia y que el papel de las ciudades evolucione para dejar de ser “centros” de sus eternos territorios próximos y convertirse en nodos de redes amplias. Hoy las ciudades son espacios privilegiados para la creatividad y la innovación, deberían, por tanto, reunir las condiciones necesarias para atraer, atrapar y fomentar el talento, el conocimiento para transformarlos en bienestar (Cabrerero y Díaz, 2013, p. 25).

Las políticas urbanas en México han dependido de la coyuntura económica y política que se presenta, y en tiempos de crisis es fundamental encontrar mejor equilibrio entre las actividades y servicios que se realizan en el país. En el presente, las grandes zonas metropolitanas del mundo se hallan integradas económicamente al circuito de la producción y consumo internacionales, de manera o intensidad di-

ferente a lo que se hizo en el pasado. También es de considerar en el análisis local si existen políticas públicas encaminadas a una redistribución de la población en el territorio, a partir de criterios económicos y de actividades productivas, así como la relación que se tiene con la región. Lo anterior conduce a plantear las preguntas: ¿existe una política de ordenamiento urbano-regional-territorial para el país? ¿Cómo ha sido el proceso de urbanización y la relación intergubernamental en México?

Son preguntas que este trabajo describe la manera de abordarlas y estudiarlas; sin embargo, no son las únicas preguntas que se plantea el trabajo, en cada subtítulo existen cuestionamientos que guían la temática referida.

Los estudios urbanos se han caracterizado por nutrirse de aportes teóricos y metodológicos provenientes de diversas disciplinas, estableciendo un vínculo permanente con las ciencias sociales, las humanidades y los diseños, pero también con las ciencias naturales y exactas. En particular, de un flujo constante de abordar y entender, tanto la ciudad como el espacio y el territorio desde las disciplinas mismas, e incluso, desde las nuevas áreas de especialización que se han llegado a desprender de las primeras, tomando cierta autonomía.

La hegemonía teórica-metodológica en torno a lo urbano ha sido dispuesta, en primera instancia, por aquellas disciplinas que reconocen al espacio como un campo de conocimiento propio: la geografía y la arquitectura; mientras que la economía y la sociología, al reconocer la especialidad que define lo urbano, han hecho aportes sustanciales para su comprensión, colocándose entre las principales fuentes de conocimiento de los estudios urbanos, sin desconocer la demografía, la estadística, la administración, el derecho y la ecología, que han tenido una influencia parcial (Pino, 2006, p. 40).

Otros investigadores, como Rosales y Chauca (2010, p. 61), consideran que la visión territorializada ha reconocido la interacción urbano-rural en el urbanismo. Dicha disciplina ha destacado la falta de planeación territorial de las ciudades y las consecuencias tanto en la organización de la ciudad (por ejemplo, la desigual distribución de servicios urbanos), diferenciándose de zonas centrales de zonas periféricas en donde la urbanización se ha producido de manera irregular, como los cambios en la morfología del paisaje. Ejemplo de ello son las zonas per

urbanas y agrícola. Esta visión urbanística del crecimiento de las ciudades se encuentra inscrita en una lógica territorial, debido a que es necesario reconocer el carácter regional del proceso de urbanización para comprender las transformaciones morfológicas de las periferias urbanas. Sin embargo, esta disciplina, dado su énfasis en el ordenamiento del territorio, no presta mayor atención a las repercusiones sociales que estos procesos de expansión tienen en los espacios locales.

Es indudable que al considerar las relaciones intergubernamentales y el proceso urbano en México, nos referimos también a los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), donde tomar decisiones implica descentralización y política. Donde lo urbano tiene otra connotación diferente a lo educativo, a lo de la salud o a lo relativo a la seguridad; es decir, se presentan como aristas diferentes, pero también como una relación intergubernamental para explicar qué y el porqué de un proceso urbano en el país.

Es en la relación intergubernamental donde la construcción de agendas permite conocer la capacidad de gestión o, en su caso, la manera de atender demandas sociales, como la prestación de servicios públicos, uso de suelo, infraestructura y gestión de gobiernos, que permiten el adecuado desarrollo urbano del país.

Al respecto, Gadsen (2004) considera que el escenario que ha quedado después de los 70 años de un solo partido en el poder, está compuesto por gobiernos paralelos que compiten ante una misma población y un mismo territorio. En este sentido, en el país no hay más que municipios. Fuera de los municipios solamente hay embajadas como parte del territorio nacional, algunas islas que son federales y el Distrito Federal, que tiene consideraciones peculiares. Fuera de éstos, todo el territorio nacional lo forman municipios, y los municipios son comprendidos por estados que no tienen otro territorio que el municipal; éstos, a su vez, son comprendidos por el gobierno federal, que opera prácticamente en todo el territorio municipal de los estados. El gobierno federal tiene casi todo el poder de operación; sin embargo, en realidad los que operan en el nivel concreto con escaso poder son las unidades pequeñas; es decir, los municipios (Gadsen, 2004, p. 54).

Las herramientas metodológicas utilizadas fueron las siguientes: el método es deductivo, y consiste en tomar conclusiones generales para explicaciones particulares. El trabajo se inicia con los postulados, teorías, principios y leyes de aplicación universal para solucio-

bles y realiza un análisis cualitativo de cada uno de los temas propuestos, con apoyo y seguimiento del objetivo planteado.

Por lo que se refiere a las técnicas de investigación, se realizó una revisión documental de la información disponible, de la temática referida. También se revisó la información electrónica alusiva a la temática.

#### El objetivo

El objetivo de este trabajo es aportar conocimiento del proceso urbano y la relación intergubernamental que tiene dicho proceso, el cual tiene efecto importante para el país y los ciudadanos que habitan en el territorio.

Este trabajo se organizó en cuatro partes. La primera reflexiona acerca de lo urbano; en el segundo apartado describe la importancia que adquiere la sustentabilidad y su relación con el proceso urbano. El siguiente apartado describe la relación intergubernamental y la urbanización en el contexto nacional, y finalmente, presenta las conclusiones.

#### Lo urbano en México

Entre 1900 y 2010 la población urbana del país se multiplicó 55 veces al pasar de 1.4 a 79 millones de habitantes. El comportamiento gráfico del grado de urbanización simuló una "s" alargada, mostrando mayor pendiente durante el periodo 1940-1980, por lo que este periodo se caracterizó por el mayor avance de la urbanización en el país en toda su historia. El grado de urbanización está asociado al crecimiento natural y social en las áreas urbanas, como también al aumento en el número de dichas localidades. La población urbana se distribuye entre un conjunto de localidades que conforman el sistema urbano nacional, las cuales son de diferente tamaño y van en un *continuum* desde pequeñas ciudades, ciudades intermedias, y de gran tamaño (Sobriño, 2012, p. 297).

también, Sobriño (2012) alude que el incremento en el grado de urbanización, el crecimiento en el tamaño de áreas urbanas y el desarrollo de los sistemas nacionales y regionales de ciudades han propiciado nuevas formas de ocupación del territorio y de interrelaciones entre los asentamientos humanos, y le llama regiones urbanas. Una región urbana es una superficie que contiene gran zona metropolitana y áreas urbanas circunvecinas de menor tamaño, en un radio que se ha delimitado hasta 150 kilómetros, o también áreas urbanas de tamaño millonario o intermedio, sin gran dominancia por parte de alguna de ellas. En esta configuración de asentamientos ocurre una serie de interrelaciones e interdependencias que se traducen en redistribución de población y actividades económicas, especialización productiva de cada centro de población y complejos sociales (Sobriño, 2012, p. 309).

La marcada urbanización de México en ciertas regiones y ciudades del país –en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey– generó fuerte incremento en la densidad de población, pero con calidad de vida más deficiente e ingresos muchos menores, así como limitado acceso a mejores empleos. Esta situación creó fuertes presiones sobre la oferta de servicios públicos y constituirá factor de riesgo para la conservación de los recursos naturales, acentuándose los problemas que promueven el deterioro del ambiente. Ahora se agrega la variable de delincuencia organizada, tal es el caso del aumento registrado en grandes metrópolis, y entidades como Michoacán, Tamaulipas, Guerrero, Estado de México, donde la violencia, crimen, secuestros, robos, son una constante en los últimos trece años, y que coincide con el inicio del siglo XXI.

Por estas razones, conocer y analizar integralmente la estructura y las características de un territorio y las formas y pautas en que una sociedad lo ocupa y lo explota es central, porque representa una condición *sine qua non* para valorar lo que este territorio ofrece para el desarrollo y los límites que tiene para sostenerse en el tiempo. Esto marca las contradicciones sociopolíticas más graves de la sociedad mexicana moderna. Por una parte, se reconoce el territorio como la base material para toda la actividad económica y social, y por otra, este reconocimiento es tan obtuso y limitado que lo valorizado como una mercancía, desconoce su condición relacional y las consecuencias que una decisión tiene en el sistema socioespacial en general (Iracheta, 2012, p. 131).

Sugiere las preguntas: ¿quiénes son los responsables de estas tareas? ¿Son los gobiernos en sus distintos niveles los encargados del proceso de urbanización?, o ¿es tarea específica de un gobierno en específico? ¿Debe existir una adecuada relación intergubernamental para las tareas urbanas del país?

Son preguntas que permiten abordar el análisis, la reflexión y la discusión de un tema que sigue siendo polémico, debatible y cuestionable, y este trabajo pretende enriquecer el debate al respecto. Lo que sigue siendo cuestionado es la disparidad espacial, el vínculo social y económico. En general, se considera que el país ha desarrollado profundas disparidades socioespaciales, excesiva concentración económica y poblacional, y se reflejan en infraestructuras, vivienda, ambiente, calidad de vida, seguridad, transporte, entre otras.

En la década de 1970, la industrialización del país tuvo como resultado el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades, en una etapa en que los niveles de crecimiento poblacional alcanzaron su máximo histórico. La población urbana creció a tasas mayores de 4.5% anual, producto principalmente de la migración campo-ciudad y la elevada concentración en tres principales zonas metropolitanas: Valle de México, Guadalajara y Monterrey, que en 1980 alojaban a la mitad de la población urbana total.

La migración fue fundamental para varios miles de personas que se asentaron en lugares donde el mercado formal e informal de suelo tiene gran importancia. En muchas ocasiones esto no obedece sólo a la necesidad económica, también se asocia a características políticas, de partido o gobierno local que permitieron la ocupación irregular del suelo por familias o personas "pobres", que iniciaron su modesta edificación de viviendas; luego, el gobierno del estado y el municipio iniciaron el proceso de regularizar predios y poco a poco introducen servicios básicos de agua, drenaje y energía eléctrica. Una de las problemáticas se refleja en los servicios, en el empleo, en la calidad de vida de sus habitantes y, más reciente, en el llamado "impacto ambiental".

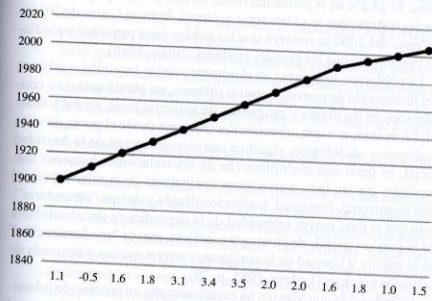
La reestructuración económica de la nación, orientada principalmente hacia la exportación, la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado en la economía, ha contribuido a modificar las tendencias de crecimiento urbano. Entre los cambios más importantes destacan la disminución del ritmo de crecimiento de la pobla-

ción urbana en su conjunto y la pérdida del poder de atracción de las tres principales metrópolis del país. De esta forma, se dio paso a un mayor dinamismo demográfico y creciente importancia. En la década de 1970, la industrialización del país tuvo como resultado el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades, en una etapa en que los niveles de crecimiento poblacional alcanzaron un máximo histórico (Conapo, 2011, p. 204).

Igualmente, las características físicas, geográficas y ambientales del territorio condicionan las relaciones sociales al ofrecer ventajas o desventajas para el aprovechamiento de recursos naturales y las condiciones ambientales (clima, localización, altitud, etc.), que son fundamentales para la producción económica y en general para la vida humana (Iracheta, 2012, p. 130).

Durante todo el siglo XX hubo cambios y mutaciones demográficas inéditas en el país. La nación tuvo el mayor crecimiento poblacional en el periodo 1950-1990; la siguiente gráfica muestra dicha tendencia.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI de 1980 a 2010 y de Leñero (1985).



ción estuvo en los decenios señalados, y donde las tasas de crecimiento poblacional fueron de 3.4% de 1950 a 1960, y de 3.5% de 1960 a 1970, 2.0% de 1970 a 1980, respectivamente, siendo las tasas más altas registradas en el siglo XX, y seguramente será difícil que se repitan en el país en el siglo XXI. Lo anterior coincide con la mayor urbanización del país, al pasar de una población de 25 791 017 en 1950 a más de 103.3 millones en el 2000 (INEGI, 2000). Es elocuente que este crecimiento no es ajeno a variables cuantitativas de la transformación urbana fincada en el crecimiento de la población en zonas antes rurales o semirurales y un proceso significativo que se dio del campo a la ciudad, y que en el presente sigue siendo una constante en las principales zonas metropolitanas. Se conoce que las tasas de población más altas se dieron en zonas urbanas, pues duplicaron el promedio nacional (Leñero, 1985; INEGI, 2010).

México es un país cada vez más urbano, 76.8% de la población reside en localidades de 2 500 o más habitantes. Al mismo tiempo que se intensifica el proceso de urbanización, se aprecia la dispersión de la población en gran número de localidades menores de 2 500 habitantes. El 23.2% de la población reside en casi 189 mil pequeñas localidades distribuidas en el territorio nacional. Entre el Censo de 2010 y el Censo del 2000 se observa que las poblaciones pequeñas y medianas crecen más que las grandes ciudades (INEGI, 2010).

La población se expresa en el aumento de las localidades urbanas y el nacimiento de nuevos espacios urbanos, no planificados, no considerados en los planes y programas de gobierno local, estatal o federal. Enfrentamos a una urbanización creciente desde el punto de vista ecológico y sociológico, significa una intensificación de la densidad social; es decir una multiplicación de interrelaciones humanas que implican, por un lado, variaciones cualitativas de la relación social más impersonal, funcional, institucionalizada y de tipo "secundario"; pero por el otro, mayor intensidad de la dependencia social cotidiana de la presión social, de choque y conflicto, mayor "modernización" en la cultura y libertad en la conducta; y mayor acceso y demanda de servicios públicos (Leñero, 1985, p. 79).

Es indudable que México ha experimentado un proceso de urbanización no ajeno a las transformaciones mundiales que experimenta el continente americano y, en particular, el país. También este proceso

estructural del territorio en las décadas de 1950 a 1990, donde a la mitad del siglo pasado se generan nuevos territorios urbanos no existentes o en un proceso de semiruralidad, que es el caso de las periferias en las grandes metrópolis de México (México, Distrito Federal, Guadalajara, y Monterrey).

El país ha transitado en las últimas cinco décadas por un proceso de modernización asociado con variables como población y desarrollo urbano en distintas regiones. La modernización de autopistas, carreteras, puertos y aeropuertos son dimensiones que tienen que ver con las modificaciones de consumo, formas de vida, cultura y desarrollo del país. Asimismo, la creación de grandes edificios, megaproyectos como el "metro", "trenes ligeros", aeródromos y plazas comerciales expresan contenidos urbanos poco analizados en el contexto del cambio del territorio nacional, que en el pasado fue predominantemente rural.

Según el Consejo Nacional de Población y Vivienda (Conapo, 2011), la población urbana de México se distribuye en 364 ciudades de 15 mil o más habitantes. Estas ciudades se clasifican en cuatro rangos:

- Una megaciudad con 20 millones de habitantes (Zona Metropolitana del Valle de México).
- Diez grandes zonas metropolitanas con poblaciones que van de uno a menos de cinco millones de habitantes (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tlaxcala, Tijuana, Toluca, León, Juárez, La Laguna, San Luis Potosí y Querétaro, por orden de magnitud).
- 80 ciudades medias de 100 mil a menos de un millón de habitantes.
- 273 ciudades pequeñas, de 15 mil a menos de 100 mil habitantes. En términos relativos, 52.4% de la población urbana reside en once grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En el extremo contrario, las ciudades pequeñas concentran sólo 11.4% del total urbano, mientras que las ciudades medias aportan poco más de una tercera parte (36.2%) de la población urbana total.

tasa de 1.7% anual, más de medio punto por arriba del promedio del país (0.9%). Destaca el crecimiento de las zonas metropolitanas de uno a cinco millones de habitantes, cuya población, en conjunto, creció a tasa promedio de 2%, seguida de la población de las ciudades medias con tasa de 1.7%. La Zona Metropolitana del Valle de México y el conjunto de las ciudades pequeñas registraron ritmos de crecimiento muy por debajo del promedio urbano y similar al promedio nacional. De esta forma, las ciudades grandes y medias continúan consolidándose como los centros urbanos más dinámicos del país (Conapo, 2011, p. 202).

En términos relativos, 52.4% de la población urbana reside en once grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En el extremo contrario, las ciudades pequeñas concentran sólo 11.4% del total urbano, mientras que las ciudades medias aportan poco más de una tercera parte (36.2%) de la población urbana total.

Además, la problemática urbana, social y económica contiene dimensiones no únicas, pero sí fundamentales en el país. Lo que hagamos con el territorio repercute sensiblemente en el desarrollo de una sociedad. Es claro que la superestructura social, es decir, la economía, la política, la cultura e incluso la ideología, son determinantes en lo que ocurra con los territorios, porque es en esas instancias donde se decide qué recursos explotar, dónde localizar las infraestructuras, los asentamientos, etcétera (Iracheta, 2012, p. 130).

Un rasgo característico del proceso de urbanización reciente es el crecimiento y desarrollo de sus más grandes aglomeraciones urbanas, las llamadas *megaciudades*, las cuales se asocian a concentraciones de más de seis u ocho millones de habitantes. Aunque estas ciudades han consolidado su crecimiento desde hace varias décadas, sólo recientemente ha surgido un mayor interés por elaborar estudios más sistemáticos y comparativos tanto en países desarrollados como en desarrollo (Aguilar, 2004, p. 5).

Existe una aparente contradicción que existe entre las pérdidas en la hegemonía experimentada por los espacios metropolitanos y su cada vez mayor dimensión, se precisa al observar el comportamiento que tiene cada una de las unidades territoriales que conforman las megaciudades; es decir, que las grandes metrópolis no funcionan uniformemente como un todo, sino que manifiestan comportamientos dis-

que se llevan a cabo. De este modo, son los núcleos urbanos centrales los que pierden cierto protagonismo, mientras que, en contraposición, se presenta un importante crecimiento de la periferia, sobre todo la periferia extendida; es decir, de aquella que está más allá de los límites de las zonas metropolitanas "oficiales" y que se encuentra vinculada al funcionamiento a la ciudad central. Dicha transformación está conformando un territorio periurbano que cada vez tiene una mayor importancia en la estructura morfológica y funcional de las grandes ciudades. A la fecha, se reconoce una creciente disolución de la tradicional imagen de una ciudad compacta con relaciones funcionales jerárquicas de tipo centro-periferia que poco a poco se transformó en una ciudad más dispersa y fragmentada, en donde física y funcionalmente se tienen cada vez mayores problemas para definir sus límites y donde prevalece una mayor variedad de núcleos centrales que hacen más complejas las relaciones, caracterizadas por mantener mayores flujos de tipo horizontal. Por tanto, es en estos lugares donde se observa una de las mayores transformaciones del fenómeno metropolitano, por lo que también se ha vuelto en una de las más importantes relaciones dentro de los estudios recientes de la dinámica de las grandes ciudades (Vieyra y Escamilla, 2004, pp. 475-476).

De las diversas razones que surgen para enfocar la atención en las megaciudades, podemos señalar las siguientes. Primera, su enorme concentración de habitantes y el alto porcentaje que representan de los totales nacionales. Segunda, en cada región estas ciudades son los polos económicos de relevancia global y concentran funciones de alto nivel en términos de administración y toma de decisiones corporativas, poder político en información y telecomunicaciones. Tercera, estas ciudades concentran de manera notable muchos de los costos sociales de la urbanización, que incluyen acelerado crecimiento demográfico, altos niveles de pobreza, tráfico y congestión, deterioro ambiental, deficiente administración, etcétera. Y cuarta, las pautas de expansión espacial asociadas a estas grandes ciudades, están adquiriendo nuevas formas territoriales dentro de las regiones que las contienen, lo cual representa una nueva etapa de desarrollo (Aguilar, 2004, p. 5).

### Urbanización y sustentabilidad

El concepto más aceptado de "desarrollo sustentable", popularizado a partir del Informe Brundtland, alude a la satisfacción de necesidades de la población humana actual y futura, lo que se relaciona con el uso de los recursos naturales (WCED, 1987). Posteriormente, uno de los acuerdos de la Agenda 21 (UNDP, 1993) se refiere a la necesidad de crear indicadores de sustentabilidad en diferentes niveles espaciales y temporales.

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan a quien las realiza satisfacer sus necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana. Los indicadores de sustentabilidad se han convertido en una importante herramienta de toma de decisiones para gobiernos nacionales y locales, comunidades y actores sociales involucrados (Hammond *et al.*, 1995).

Es imperativo admitir que existe relación causal entre la teoría económica dominante y la crisis ambiental y social, cuyas principales manifestaciones locales y globales fueron políticamente reconocidas desde principios de los años setenta. En este sentido, ha generado una compleja estructura de relaciones causa-efecto que lo comprometen con la insostenibilidad biofísica y social que hoy se busca detener. El desarrollo sustentable busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. La cuestión económica y ambiental en el oriente del estado es asunto social; las soluciones técnicas-científicas y jurídicas son tareas para establecer un adecuado proceso social.

Uno de los principales impactos del desarrollo urbano es la expansión indiscriminada sobre el entorno inmediato, mismo que se expresa en cambios en el uso del suelo y el deterioro de la cubierta vegetal, con la consecuente pérdida de los servicios ambientales ligados a ésta, como la captación de agua de lluvia, la recarga de acuíferos, la captura de gases de efecto invernadero y la regulación climática, entre otros. En México, el alto costo del suelo y la vivienda urbana, comparado con el bajo nivel de ingreso de la mayoría de la población, y las limitaciones del financiamiento público y privado en materia de

vivienda, han determinado que buena parte de la población de las ciudades resuelva sus necesidades de alojamiento en asentamientos irregulares y precarios, mediante la autoconstrucción total o parcial de la vivienda, en terrenos generalmente situados en la periferia de las ciudades y sin certeza jurídica en cuanto a la propiedad (Conapo, 2009, p. 205).

En cuanto a la "dimensión social" de la sustentabilidad, como lo han definido numerosos autores (Azar *et al.*, 1996), son pocas las evaluaciones que van más allá de indicadores de la satisfacción de necesidades básicas, aunque existen métodos cuantitativos para estimar, por ejemplo: la distribución del ingreso, o bien, índices compuestos (índice de desarrollo humano) que reflejan el acceso de la población a servicios básicos como educación, salud e ingresos per cápita (UNDP, 2004).

El conocimiento de la realidad urbana, y de la sustentabilidad en un territorio como México, significa en gran medida contar con herramientas metodológicas que permitan tener información apropiada, tomar adecuadas decisiones en el ámbito local, también tener una mejor idea de los problemas de agotamiento de recursos, o de los que ya existen. Ayuda a ubicar el contexto metropolitano de su condición poblacional, su carácter estratégico para la planificación del desarrollo urbano en la zona metropolitana en el mediano y largo plazos, ya sea porque este municipio posee en su interior áreas de alto valor ambiental que se deben preservar, o bien, porque cuentan con zonas aptas para el desarrollo urbano que deben ser incorporadas de manera ordenada.

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan satisfacer las necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana.

Es imperativo admitir que existe relación causal entre la teoría económica dominante, y la crisis ambiental y social cuyas principales manifestaciones locales y globales fueron políticamente reconocidas desde principios de los años setenta.

El estudio de la sustentabilidad permite el análisis de cómo elaborar propuestas en torno a las diversas características de un territorio, o

### Urbanización y sustentabilidad

El concepto más aceptado de "desarrollo sustentable", popularizado a partir del Informe Brundtland, alude a la satisfacción de necesidades de la población humana actual y futura, lo que se relaciona con el uso de los recursos naturales (WCED, 1987). Posteriormente, uno de los acuerdos de la Agenda 21 (UNDP, 1993) se refiere a la necesidad de crear indicadores de sustentabilidad en diferentes niveles espaciales y temporales.

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan a quien las realiza satisfacer sus necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana. Los indicadores de sustentabilidad se han convertido en una importante herramienta de toma de decisiones para gobiernos nacionales y locales, comunidades y actores sociales involucrados (Hammond *et al.*, 1995).

Es imperativo admitir que existe relación causal entre la teoría económica dominante y la crisis ambiental y social, cuyas principales manifestaciones locales y globales fueron políticamente reconocidas desde principios de los años setenta. En este sentido, ha generado una compleja estructura de relaciones causa-efecto que lo comprometen con la insostenibilidad biofísica y social que hoy se busca detener. El desarrollo sustentable busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. La cuestión económica y ambiental en el oriente del estado es asunto social; las soluciones técnicas-científicas y jurídicas son tareas para establecer un adecuado proceso social.

Uno de los principales impactos del desarrollo urbano es la expansión indiscriminada sobre el entorno inmediato, mismo que se expresa en cambios en el uso del suelo y el deterioro de la cubierta vegetal con la consecuente pérdida de los servicios ambientales ligados a ésta, como la captación de agua de lluvia, la recarga de acuíferos, la captura de gases de efecto invernadero y la regulación climática, entre otros. En México, el alto costo del suelo y la vivienda urbana, comparado con el bajo nivel de ingreso de la mayoría de la población, y las limitaciones del financiamiento público y privado en materia de

vivienda, han determinado que buena parte de la población de las ciudades resuelva sus necesidades de alojamiento en asentamientos irregulares y precarios, mediante la autoconstrucción total o parcial de la vivienda, en terrenos generalmente situados en la periferia de las ciudades y sin certeza jurídica en cuanto a la propiedad (Conapo, 2009, p. 205).

En cuanto a la "dimensión social" de la sustentabilidad, como lo han definido numerosos autores (Azar *et al.*, 1996), son pocas las evaluaciones que van más allá de indicadores de la satisfacción de necesidades básicas, aunque existen métodos cuantitativos para estimar, por ejemplo: la distribución del ingreso, o bien, índices compuestos (Índice de desarrollo humano) que reflejan el acceso de la población a servicios básicos como educación, salud e ingresos per cápita (UNDP, 2004).

El conocimiento de la realidad urbana, y de la sustentabilidad en un territorio como México, significa en gran medida contar con herramientas metodológicas que permitan tener información apropiada, tomar adecuadas decisiones en el ámbito local, también tener una mejor idea de los problemas de agotamiento de recursos, o de los que ya existen. Ayuda a ubicar el contexto metropolitano de su condición poblacional, su carácter estratégico para la planificación del desarrollo urbano en la zona metropolitana en el mediano y largo plazos, ya sea porque este municipio posee en su interior áreas de alto valor ambiental que se deben preservar, o bien, porque cuentan con zonas aptas para el desarrollo urbano que deben ser incorporadas de manera ordenada.

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan satisfacer las necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana.

Es imperativo admitir que existe relación causal entre la teoría económica dominante, y la crisis ambiental y social cuyas principales manifestaciones locales y globales fueron políticamente reconocidas desde principios de los años setenta.

El estudio de la sustentabilidad permite el análisis de cómo elaborar propuestas en torno a las diversas características de un territorio, o

na de investigación Urbana (RNIU).

Pino, R. (2006), "Estudios Urbanos y perspectiva histórica. Un diálogo en construcción", *Ciudades*, núm. 70, Puebla, México, RNIU.

Rosales, R. y P. Chauca (2010), "Desarrollo local: escalas geográficas y procesos: las interrelaciones campo y ciudad", en R. Rosales y P. Chauca (coords.), *Teorías, políticas y experiencias*, México, Plaza y Valdés.

Sobriño, J. (2012), "La urbanización en el México contemporáneo", en J. L. Calva (coord.), *Desarrollo regional urbano*, México, Juan Pablos Editor.

Tamayo, R. y F. Hernández (2004), "Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción", en R. Tamayo y F. Hernández (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa / CIDE.

UNDP (United Nations Development Programme) (1993), *Agenda 21*, Estados Unidos, United Nations Development Programme.

\_\_\_\_\_ (2004), *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Estados Unidos, United Nations Development Programme.

Vieyra, A. y I. Escamilla (2004), "La periferia expandida de la Ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral", en A. G. Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Porrúa / Conacyt / UNAM.

WCED (World Commission on Environment and Development) (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

Ziccardi, A. (2003), "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, México, CIDE.

## EL REGISTRO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

Joel Mendoza Ruiz

### Introducción

El reto de los investigadores mexicanos respecto a las relaciones intergubernamentales debe ser adecuar el contenido, ya clásico y siempre ajeno, para analizar de manera objetiva el evidente rezago de la acción coordinada en la federación mexicana.

Sobre los avances científicos en la materia es necesario señalar que, si bien existen estudios mexicanos que en su título aluden a las RIG, éstos muestran tres tendencias que permiten clasificar a la mayoría como inexactos, asistemáticos e intermitentes: 1) son diagnósticos generales con énfasis en el federalismo clásico o en el derecho constitucional, 2) son estudios sectoriales principalmente sobre federalismo fiscal, y 3) son análisis de casos que utilizan las características o los modelos clásicos de las RIG como marco referencial. El uso de un portal de búsqueda especializado (< dialnet.uniroja.es >) permitió localizar 11 títulos relacionadas con las RIG en México, de los cuales siete se relacionaron con lo señalado en el inciso uno y cuatro con lo referente al inciso dos. Otras producciones recopiladas por el autor con anterioridad se refieren a capítulos de libros que describen estudios de caso en el marco de las RIG (inciso 3).

Más allá de los textos señalados, una visión original que cumple con la adecuación del contenido pretendida es la de Óscar Mauricio Covarrubias Moreno. Ese autor señala que los problemas públicos se