

# Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

## **Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016**

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503  
Col. La Merced, C.P. 50080  
Toluca de Lerdo, Estado de México



Sitio web: [www.iapem.mx](http://www.iapem.mx)



Facebook: [iapemAC](https://www.facebook.com/iapemAC)



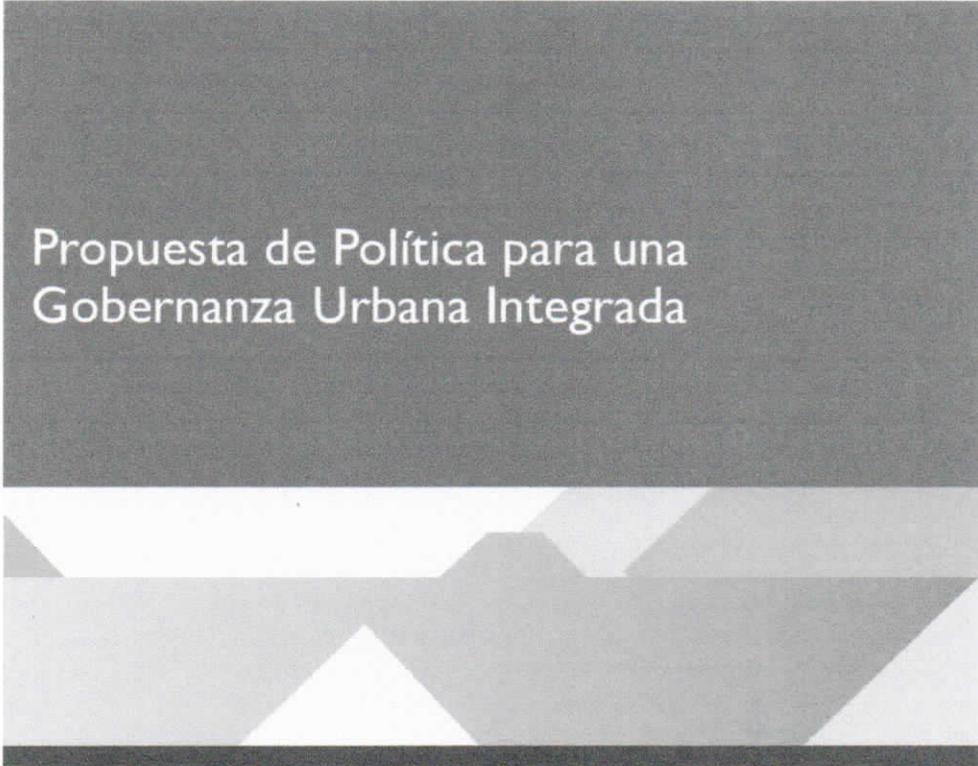
Twitter: [@iapem](https://twitter.com/iapem)

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México  
Impreso en México, 2016

# Índice

<b>Presentación</b>	7
<b>FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO</b> Propuesta para fortalecer los ingresos de los Municipios del Estado de México, mediante una recaudación eficiente del impuesto predial	11
<b>GOBIERNO MUNICIPALISTA</b> Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad	45
<b>ESTADO PROGRESISTA</b> Propuesta de Política para una Gobernanza Urbana Integrada	71
<b>DESARROLLO METROPOLITANO</b> Propuesta de Política para el Desarrollo Metropolitano	103
<b>DEMOCRACIA Y ELECCIONES</b> Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México	129
<b>GESTIÓN POR RESULTADOS</b> Seguimiento de la propuesta de Política de Gobierno “Designación de titulares de las unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales”	163
<b>FEDERALISMO</b> Propuesta para una nueva visión del Federalismo	181



# Propuesta de Política para una Gobernanza Urbana Integrada

## **Comité Estado Progresista**

### **Presidente**

Dr. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez

### **Vocales**

Mtro. Sergio Rivera Morales

Dra. Verónica Miranda Rosales

Dr. Francisco J. Rosas Ferrusca

Mtra. Irma Salazar Cerda

Mtra. María Belén Herrero Martín

## Introducción

La presente propuesta se inscribe en los preceptos establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, el cual se estructura en tres pilares fundamentales, que fundamentan y dirigen las acciones del gobierno del Estado de México: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida. El pilar que este Comité Consultivo le interesa analizar es el relacionado con el Estado Progresista. Para su desarrollo, este pilar plantea cinco objetivos fundamentales: 1. Promover una economía que genere condiciones de competitividad, 2. Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo, 3. Impulsar el desarrollo de sectores específicos, 4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo, y 5. Alcanzar un desarrollo sustentable.

Es inminente que los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, para el pilar relacionado con el Estado Progresista, se dirigen al desarrollo de un crecimiento acorde a las nuevas realidades del país y de nuestra entidad mexiquense, así lo cita el PED: “El crecimiento económico es el elemento fundamental para que una sociedad genere riqueza y progrese en términos materiales. Asimismo, es la pieza indispensable para que una sociedad alcance los objetivos del progreso social (PED, 2017).

Sin embargo, este precepto no puede desarrollarse si las acciones gubernamentales, en los niveles estatal y municipal, no consideran la participación de todos los sectores: público, social y privado: “la experiencia internacional demuestra que sólo las sociedades capaces de generar un crecimiento económico sólido y sustentable, han logrado establecer las condiciones para alcanzar objetivos más amplios en materia de desarrollo” (PED, 2017).

De esta manera, este Comité Consultivo Estado Progresista busca el desarrollo de una política que proporcione las bases jurídicas, normativas e institucionales que logren la conformación de propuestas y acciones que logren una integración entre gobierno y sociedad. Política propiciatoria de un crecimiento urbano ordenado y que redunde en ciudades mejor planificadas y más habitables, las cuales faciliten el desarrollo de la población en las diferentes dimensiones. En ese propósito destaca el suelo como soporte material de las actividades sociales, en virtud de que una adecuada o deficiente organización de su uso y aprovechamiento, tiene implicaciones directas en la competitividad, calidad de vida de la población y la sustentabilidad ambiental del lugar donde se propicie, incluyendo el tema de la gobernabilidad (Rivera, 2012).

El Comité Consultivo Estado Progresista se encuentra conformado por seis miembros académicos, profesores investigadores de las Facultades de Planeación Urbana y Regional y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, especialistas en el análisis y estudio de los fenómenos territoriales y sociales. Por ello la política presentada tiene sus bases en el desarrollo de propuestas dirigidas a la solución de problemas suscitados en el ámbito urbano, los cuales parten del principio fundamental que en el territorio se gestan una diversidad de fenómenos sociales y urbanos, estos tienen su origen en el sistema de gobierno del cual depende, buscando un equilibrio entre el territorio y la sociedad que lo habita.

El Comité Consultivo Estado Progresista presenta una propuesta de política tomando como base el territorio, la sociedad y el gobierno, desde un punto de vista urbano denominado: política para la gobernanza urbana integrada, como una herramienta fundamental para concretar los objetivos y las líneas de acción del Estado Progresista, establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017. Para tal efecto es necesario considerar la diversidad de características y vocaciones de los municipios mexiquenses así como de su población. El trabajo que este Comité Consultivo Estado Progresista presenta se estructura en cuatro apartados, cada uno de ellos aborda de manera general los diversos elementos de la política pretendida.

El apartado I se relaciona con la definición del problema, eminentemente para abordar las cuestiones urbanas, específicamente afronta los problemas derivados de la ocupación del territorio por parte de la población; en cuyo proceso se afectan, de manera arbitraria, sin ningún orden ni control, los recursos naturales dentro de un espacio delimitado política y administrativamente.

El apartado II se dirige al análisis de la problemática relacionada con los fenómenos urbanos, a partir de tres ejes fundamentales: planeación, administración y gestión; en el que a partir de cinco temas específicos se abordan cuestiones relacionadas con la planeación del desarrollo urbano, la constante administrativa (gobernanza) y la

gestión, con el objeto de determinar los retos a los cuales se enfrenta la falta de una gobernanza urbana.

En el apartado número III se definen las cinco diferentes opciones que se pretenden para dirimir la problemática analizada en el apartado anterior, con ello, establecer las ventajas y desventajas de su aplicación y operación.

Finalmente, el apartado número IV establece los principios fundamentales de la política propuesta y las diversas opciones que se pretenden aplicar para la solución de los problemas, derivados de la carencia de una gobernanza urbana integral.

## **Definición del problema**

### **Antecedentes**

Hoy en día la urbanización constituye un fenómeno que involucra a la naturaleza, misma que se transforma y da pauta a la conformación de espacios complejos, dinámicos, multifuncionales, con diversas articulaciones informacionales, espaciales, económicas, culturales y socio políticas; las cuales se desenvuelven en múltiples planos y escalas. Las grandes urbes representan el espacio donde se acumulan nuevos problemas relativos a su funcionalidad, a nuevas formas de conflictividad social, al deterioro del medio ambiente, de administración y gobernabilidad.

En el mundo globalizado característico de finales del siglo XX y en pleno desarrollo en los inicios del siglo XXI, los procesos metropolitanos se distinguen por ser más que la simple concentración de población en el territorio, se trata de métodos cualitativos distintos al de la urbanización tradicional, que refiere preponderantemente al aumento del número de habitantes en puntos específicos del espacio. Tiene que ver con la concentración del poder económico y político ubicado en complejas redes de relaciones inmersas en aglomeraciones urbanas, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, cuyas autoridades provienen de diversas corrientes políticas e ideológicas, y donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas.

Desde el punto de vista demográfico, de acuerdo con las cifras oficiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el año 2030 el 60.8% de la población mundial vivirá en ciudades, concentrándose en países menos desarrollados, incluyendo América Latina; se prevé que para el año 2025 el número de habitantes en las ciudades sea cuatro veces más grande que en los países desarrollados (UN-Hábitat, 2009). Para la tercera década de este siglo, aproximadamente 5 mil millones vivirán en áreas urbanas (60% de la población a nivel mundial), con rasgos diferenciados entre los

países desarrollados, que crecerán a tasas cercanas a 1.2%, mientras que los países en desarrollo lo harán a tasas del 2.4%.

En los próximos 20 años la población de los países de economías emergentes alcanzará los casi 4 mil millones, crecimiento que se concentrará en ciudades medianas y pequeñas, incrementando significativamente el número de aglomeraciones urbanas. El número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 388 a 554, de las cuales más de tres cuartas partes estarán en países en desarrollo, mientras que las que superan los 10 millones de personas (mega-ciudades) pasarán de 17 a 21 en los primeros 15 años del siglo XXI.

### **Contexto metropolitano**

En el contexto nacional, el Censo de Población y Vivienda 2010 publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI), ubica a México en la posición número 11 en el ámbito mundial, con una población de 112'336,538 habitantes, reflejando un acelerado y continuo incremento demográfico, que a su vez se concentra en cinco entidades federativas con el mayor crecimiento absoluto: Estado de México (2.1 millones), Jalisco (1.0 millones), Chiapas (0.876 millones), Guanajuato (0.823 millones), y Nuevo León (0.819 millones) (INEGI, 2010).

De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, el Estado de México, en la última década, registra un crecimiento absoluto de la población al concentrar 2.1 millones de personas, en comparación con el año 2000 (INEGI, 2010), consolidándose como la entidad federativa de mayor volumen demográfico al concentrar al 13.5% del total de la población nacional.

Con base en esta información es posible identificar 59 zonas metropolitanas en el país, cuya población, para el año 2010, ascendió a 63.8 millones de personas, mismas que representaban el 56.8% de la población total. De todas ellas destacan diez zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes: Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí, además del Valle de México que rebasa los 20 millones de personas.

De acuerdo con el estudio realizado por Sobrino (2003), la región con la mayor cantidad absoluta de población urbana es la Centro, integrada por el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; en 2010 tenía 29.9 millones de habitantes en sus áreas urbanas, que representaban el 37.8% de la población urbana del país, es con mucho la región de mayor complejidad y concentración poblacional y económica. El nodo central de dicha región es la Zona Metropolitana de la Ciudad de

México (ZMCM), se delimita en torno a ella, de manera radial, a través de una amplia red de autopistas<sup>1</sup>.

Este comportamiento demográfico, el aumento en el grado de urbanización, el crecimiento de áreas urbanas y el desarrollo de los sistemas nacionales y regionales de las ciudades mexicanas, han propiciado nuevas formas de ocupación del territorio, además de interrelaciones que ocurren entre los asentamientos humanos, situación que obliga a enfrentar el crecimiento actual y futuro con acciones tendientes a considerar los conceptos de gobernanza, competitividad, cohesión social y sustentabilidad, los cuales, a su vez, contribuyan a contar con un marco normativo y de planeación acorde a la nueva realidad del país, permitiendo el ejercicio eficiente y eficaz de los distintos gobiernos municipales en los ámbitos de la concentración metropolitana, regional, urbana y rural. Deberá existir una conjunción de las políticas federales con las de carácter estatal así como local, identificando responsabilidades intersectoriales y atribuyendo tareas a los distintos agentes interventores en el desarrollo urbano regional (gobiernos, iniciativa privada, instituciones y sociedad civil).

Sin embargo, las políticas urbanas, la disponibilidad de recursos financieros y la forma de administrar el territorio no parecen responder a los desafíos que las ciudades presentan, ni los marcos explicativos ofrecen aun elementos para definir las ni comprenderlas con precisión, situación que las convierte en áreas de oportunidad para el desarrollo de políticas públicas desde diversas ópticas y perspectivas.

Para ordenar el crecimiento y desarrollo de sus municipios, la entidad mexiquense demanda en forma urgente la exploración de enfoques innovadores, los cuales visualicen el fenómeno metropolitano y el desarrollo urbano regional, a fin de diseñar políticas territoriales así como construir herramientas para realizar en forma eficiente actividades de planeación, administración y gestión del territorio, a través de mecanismos adecuados de coordinación intergubernamental e intersectorial. Sobre todo si consideramos que el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas, y las zonas metropolitanas están llamadas a desempeñar un papel estratégico en el corto, mediano y largo plazo, como ciudades centrales del mundo globalizado, cuya importancia dentro de los procesos de acumulación de capital es innegable. Por lo tanto, la necesidad de contar con instancias de decisión y coordinación en esta escala resulta prioritaria.

.....  
<sup>1</sup> Desde los años ochenta la población urbana del país ha tendido a concentrarse en metrópolis, con un aumento tanto en su número como en tamaño. En 1980 había cuatro zonas metropolitanas con tal volumen de población, número que aumento a 11 para 2010. Esta tendencia a la concentración poblacional en metrópolis proseguirá y se consolidará, puesto que en 2030 se estima que habrá 19 zonas con tal tamaño de población, en donde residirá el 53% de los habitantes del país.

Este fenómeno demográfico ha ido acompañado de un acelerado proceso de urbanización, por lo que atender las necesidades de toda esta población exige una adecuada administración del suelo, una mayor eficiencia y eficacia de los agentes públicos, privados y sociales.

### **Las causas, efectos y riesgos**

Desde el punto de vista de este Comité Consultivo, las causas fundamentales relacionadas a la inexistencia de una política inscrita en el ámbito de la gobernanza, es el hecho de responder, al menos, a tres aspectos principales.

### **Un explosivo crecimiento demográfico en las principales ciudades**

La urbanización se ha constituido como el principal fenómeno transformador en el siglo XX y principios del siglo XXI; los asentamientos humanos rurales, otorgándoles un grado de urbanización creciente, conformando espacios heterogéneos de diversas escalas, de manera primordial aquellos relacionados con la disposición de grandes zonas metropolitanas, característicos de la concentración de población en su territorio, aumentando la población en puntos específicos del territorio del Estado de México.

Actualmente se identifican 59 zonas metropolitanas en todo el país, de las cuales la Zona metropolitana del Valle de México y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, se encuentran dentro de las cinco primeras más importantes a nivel nacional, en el que la concentración demográfica es el indicador más importante para su delimitación. En estas zonas metropolitanas, características por ser grandes aglomeraciones demográficas y urbanas, se concentra el poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, autoridades y se materializan intereses los cuales rebasan las fronteras político-administrativas.

### **La conformación de grandes aglomeraciones urbanas en las principales ciudades**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que para el año 2030 el 60.8% de la población mundial vivirá en ciudades, se prevé que para 2025 el número de habitantes en las ciudades sea cuatro veces más grande que en los países desarrollados (UN-Hábitat, 2009).

### **Demanda de bienes y servicios**

El crecimiento demográfico y carácter urbano de las ciudades demandan mayores bienes y servicios.

Estas tres causas determinan de manera particular nuevas formas de ocupación del territorio y de interrelaciones que ocurren entre los asentamientos humanos, que obligue a enfrentar el crecimiento actual y futuro de las grandes ciudades. En ello deberá también inscribirse la necesidad de modificar un marco normativo y sistemas de planeación en materia de asentamientos humanos eficaces y acordes a la realidad urbana, con participación de los gobiernos federal, estatal y municipal de manera conjunta y coordinada; así como la iniciativa privada y la misma sociedad. Por ello, deberá consolidarse una política tendiente a consolidar los conceptos de gobernanza, competitividad, cohesión social y sustentabilidad.

### **Opciones de solución**

El Comité Consultivo Estado Progresista, establece la Política de gobernanza urbana integrada, misma que se conforma por tres ejes fundamentales: Planeación, Administración y Gestión, para lograr los objetivos planteados en el pilar Estado Progresista que determina el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, a través de seis opciones de solución:

#### **Eje I. Planeación**

##### **Establecer un sistema de planeación acorde a los fenómenos metropolitanos**

Actualmente los problemas territoriales apuntan a un esquema de desarrollo espacial desenfrenado e incontrolable, que establecen la perspectiva que los fenómenos metropolitanos, demarcarán mayores necesidades de atención, dada la pertinencia que tiene el crecimiento de las manchas urbanas de los municipios intermedios conformadores de las zonas metropolitanas, incrementando su dependencia con la ciudad central. A pesar de que en el año 2011 se modificó el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, en el capítulo referente al sistema estatal de planes de desarrollo urbano establecidos, se ha omitido el plan de desarrollo urbano de nivel metropolitano.

##### **Promover una estrategia de reapropiación de los espacios públicos**

El espacio público mexicano ha experimentado el avance de dinámicas privatizadoras que han socavado la concepción de ciudad como ámbito de encuentro y ejercicio de la ciudadanía. Esto responde a la lógica contemporánea en la que lo privado se impone sobre lo público, y la heterogeneidad social adquiere una nueva forma de expresión en el territorio: la de los espacios especializados. De este modo, la ciudad se ha dotado de un carácter productor de desigualdades sociales y territoriales, profundizando la

fragmentación social y la inseguridad ciudadana a partir de la construcción de una ciudad compartimentada, segregada.

Frente a ello, recuperamos al espacio público como elemento cohesionador de la sociedad, en él se manifiestan expresiones plurales que hacen visibles las condiciones y contradicciones en la formación y transformación de la ciudadanía (Ramírez Kuri, 2007). En este marco es necesario resaltar el rol y la importancia de las políticas públicas en la gestión del espacio público, en el modo en que dichos espacios contribuyen (o no) a hacer ciudad en los territorios urbanizados.

## **Eje 2. Administración**

### **Coordinación multinivel para la planeación urbana y metropolitana**

La dinámica de crecimiento experimentada en las últimas dos décadas en el Estado de México, pone de manifiesto que la constante y acelerada urbanización exige nuevas fórmulas de planeación y administración de las ciudades, sobre todo en aquellos municipios en los que la tendencia indica seguirán siendo atractivos para el desarrollo empresarial, inmobiliario, comercial, cultural y social; factores que a su vez, influyen en la creación de nuevos desarrollos habitacionales, cuya población reclama respuestas eficaces de sus autoridades locales.

Tradicionalmente, las zonas metropolitanas de México conllevan la concentración del poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas. El estudio y atención del desarrollo urbano metropolitano en nuestro país, y particularmente en el territorio mexiquense, ha tendido a ofrecer soluciones fragmentadas, las cuales se han traducido históricamente en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública. Si bien es cierto que se ha intentado establecer acuerdos metropolitanos para abordar los problemas que rebasan la capacidad de acción de los gobiernos locales, también lo es que cada instancia pública, privada o social, le otorga una prioridad diferente a la necesidad de coordinarse para planear y orientar del desarrollo urbano metropolitano.

## **Eje 3. Gestión**

### **Facilitar el cumplimiento de las normas y disposiciones relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo a través de la formación de una Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS)**

A partir de las reformas hechas al artículo 115 Constitucional en 1983 y de las posteriores adiciones de 1999, el gobierno municipal se constituyó en la instancia

legalmente facultada para planificar y gestionar el desarrollo urbano, y organizar la ocupación de uno de los elementos estratégicos para lograrlo: el suelo. Hoy en día los Planes Municipales de Desarrollo Urbano constituyen el instrumento formal e institucional del que dispone el gobierno municipal, para diseñar y materializar los objetivos y expectativas en este tema. Si bien es innegable la existencia de avances en el perfeccionamiento metodológico de los instrumentos normativos y de planeación de la ocupación del espacio, se tiene todavía un gran reto en concretar su aplicación y operacionalización efectiva.

### **Formulación de una estrategia de desarrollo urbano sustentable y medio ambiente urbano**

El crecimiento de las Zonas Metropolitanas en las últimas décadas se ha dado de manera dispersa en la periferia del área urbana, sobre tierras rurales, terrenos de alto riesgo como cañadas y sobre las áreas verdes, lo cual ha generado un crecimiento depredando el ambiente. Se aborda los principales desafíos, para conseguir ciudades más sostenibles centrándose en ámbitos temáticos fundamentales: urbanismo, movilidad, edificación, biodiversidad, gestión urbana y la relación entre medio urbano y medio rural.

El análisis y solución de la problemática ambiental como factor elemental para alcanzar mejores niveles de calidad de vida en las ciudades, representa un tópico de interés para diversas disciplinas, entre las cuales, para el urbanismo, este análisis permite exponer la importancia del deterioro ambiental.

### **Gestionar el manejo integral de las Áreas Naturales Protegidas en el marco del desarrollo sustentable para impulsar el desarrollo económico municipal**

Actualmente en el Estado de México existen 93 Áreas Naturales Protegidas que representan aproximadamente el 44,7 % de la superficie estatal. En el 4º informe de Gobierno de la presente administración se menciona la gestión de políticas públicas en materia de medio ambiente: "proteger y aprovechar racionalmente los recursos naturales del estado, asimismo, prioriza la coordinación de acciones que involucren tanto al sector público como al privado y a la sociedad en general, con el fin de consolidar una cultura de desarrollo sustentable entre los mexiquenses, con el objetivo de garantizar un mejor futuro para todos".

## **Selección de una opción**

### **Eje I. Planeación**

#### **Establecer un sistema de planeación acorde a los fenómenos metropolitanos**

Establecer un sistema de planeación de nivel metropolitano, asegurará el desarrollo integral del territorio mediante la integración de zonas espaciales por municipios que contengan las mismas características demográficas, territoriales y sociales, para demarcar objetivos específicos que conlleven hacia un fin común y con ello el ordenamiento territorial integral. Debemos considerar que un instrumento de planeación de este nivel (metropolitano) permitirá la integración territorial y espacial homogéneo, planteando objetivos comunes que se dirijan al desarrollo así como legitimidad de una gobernanza urbana.

- **Objetivo**

Establecer en los instrumentos jurídicos correspondientes la inclusión de un plan de desarrollo urbano en el nivel metropolitano, que asegure el desarrollo territorial entre las ciudades centrales y los municipios intermedios que conforman las dos zonas metropolitanas del Estado de México.

- **Ventajas**

El establecimiento de un plan de desarrollo urbano metropolitano constituirá un instrumento de planeación que integre los esfuerzos de los tres niveles de gobierno y los tres sectores. Con este instrumento se espera una directa injerencia de los gobiernos municipales en el control regulación, desarrollo y crecimiento de las zonas metropolitanas de la entidad.

- **Desventajas**

El actual sistema de planes de desarrollo urbano de nuestra entidad limita una visión metropolitana en el ordenamiento del territorio. Las facultades del sector público restringen la participación de la iniciativa privada y la sociedad en el ordenamiento del territorio. No existe un esquema de intervención municipal en un modelo metropolitano.

#### **Promover una estrategia de reapropiación de los espacios públicos**

La intervención en las características de los espacios públicos, sus usos y funciones puede fungir como una estrategia dirigida a generar mayor integración social. En este

sentido, la planificación, el diseño y la gestión urbana pueden contribuir a la prevención de la criminalidad y la violencia en las ciudades. Para ello, es fundamental partir de enfoques integrados que incorporen mejoras estratégicas en los espacios públicos así como en los privados, a través del trabajo mancomunado de diversos actores públicos y / o privados.

Con este objetivo, es necesario complejizar la relación entre espacio público y apropiación comunitaria, ya que una plaza, un parque, un corredor (aun siendo concebidos jurídicamente como "espacios públicos") requieren invariablemente de un proceso paralelo de construcción simbólica colectiva. Lo anterior nos permite diferenciar entre la idea de construcción de espacios públicos y rescate de los mismos, en el entendido de que estos últimos son importantes para la comunidad y requieren de un embellecimiento, mientras que los primeros demandan (además del embellecimiento) un proceso de apropiación simbólica y colectiva.

- Objetivo

Planificar e instrumentar políticas de reapropiación de los espacios públicos bajo un esquema de trabajo articulado entre diversos actores públicos, privados y la ciudadanía.

- Ventajas

La apropiación diversa del espacio público favorece la integración social y cultural. Asimismo, un contexto social integrado es favorable para impactar en las condiciones de seguridad ciudadana.

- Desventajas

La instrumentación de una política con tales características demanda un esfuerzo de coordinación intra-estatal y de acercamiento a las comunidades. Se trata de un trabajo en territorio cuyos logros no se ven reflejados a corto plazo, y en muchas ocasiones la alternancia a nivel municipal dificulta la sostenibilidad de dichos proyectos.

## **Eje 2. Administración**

### **Coordinación multinivel para la planeación urbana y metropolitana**

La coordinación multinivel adquiere una importancia significativa al ubicarse como un componente esencial para que la gobernanza urbana integrada se acerque a modelos inclusivos de los diversos sectores de la sociedad. No obstante, la inercia actual en la que se desenvuelven los gobiernos locales dificulta su efectividad en el campo

operativo, denota directrices de atención estratégica y desafíos ineludibles que las sociedades democráticas enfrentan día con día para legitimar su actuar.

Se identifica una estrecha relación entre la coordinación multinivel y la gobernanza urbana integrada, el punto de coincidencia radica en que ambos se materializan en un espacio geográfico determinado, que va desde los contextos nacionales, estatales, regionales, municipales, delegacionales, barriales y sectoriales. Asimismo, ambos buscan ámbitos de participación social más amplios que los tradicionales, nuevas formas de vinculación y colaboración entre autoridades, sociedad, instancias públicas y privadas orientadas a un objetivo común, que en este caso se materializa en el desarrollo urbano y metropolitano que enfrentan las diversas regiones y municipios del Estado de México.

La coordinación vertical y horizontal constituye también un aspecto de singular importancia en las decisiones que impactan a las áreas urbanas, principalmente a las metrópolis, pues en ellas la diversidad de agentes, actores, intereses, dependencias públicas y privadas, tiende a incrementar su complejidad, situación que a la vez puede limitar los resultados si no existen puntos de convergencia que sumen voluntades en torno a una política pública, a un programa o bien, a un proyecto específico. Por lo tanto, la coordinación multinivel y la gobernanza urbana integrada están estrechamente vinculadas entre sí, y pueden considerarse a la primera como parte indispensable del enfoque contemporáneo de la gobernanza.

No obstante, hoy en día la dinámica social, económica, política, administrativa y cultural del Estado de México, le otorgan a estos dos enfoques el mayor reto de la actualidad en materia de planeación territorial, sobre todo si partimos del hecho de que la sociedad es cada vez más demandante y reclama respuestas eficaces y oportunas a sus complejas necesidades.

Conviene destacar que la coordinación multinivel ha rebasado su intervención original de la dimensión financiera y presupuestal para hacer presencia en otras esferas de la administración pública federal, estatal y municipal. Hoy es posible aplicar los supuestos de la coordinación intergubernamental en las demandas cotidianas, y la planeación del desarrollo urbano metropolitano no es la excepción, por el contrario, representa uno de los desafíos que las tendencias de crecimiento actual y futuro exigen para la atención de los problemas comunes que comparten los territorios conurbanos en torno a la prestación de servicios básicos, vialidad, vivienda, movilidad urbana, gestión, transporte, residuos sólidos y equipamiento, entre otros rubros que impactan directamente en la calidad de vida de la población mexiquense.

- **Objetivo**

Consolidar la coordinación multinivel como una herramienta eficiente para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales mexiquense en atención de los fenómenos urbanos y metropolitanos.

- **Ventajas**

El resultado final será un modelo integral propio, diseñado específicamente para atender las necesidades actuales y futuras de las diversas regiones y municipios mexiquenses.

- **Desventajas**

A pesar de que la legislación vigente propicia la coordinación multinivel, sigue existiendo una incongruencia entre lo que señalan los estados y lo que indica la federación, pues los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales, como única vía de interlocución.

### **Eje 3. Gestión**

#### **Facilitar el cumplimiento de las normas y disposiciones relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo a través de la formación de una Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS).**

Un tema central al respecto tiene que ver con la implementación de las diversas normas y disposiciones ante los ciudadanos que acuden a la instancia municipal a realizar trámites relacionados con el uso y / o aprovechamiento del suelo, comúnmente se acercan a la autoridad municipal cuando pretenden: a) fraccionar, subdividir o fusionar algún predio; b) construir o ampliar una construcción o c) cambiar de propietario un inmueble. Desde la perspectiva del ciudadano, el cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento territorial le representa un desafío al que se enfrenta la mayoría de las veces sin el conocimiento técnico-administrativo necesario, dificultando su entendimiento y por lo tanto su observancia.

- **Objetivo.**

Instaurar en el ámbito municipal una **Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS)**, cuya responsabilidad sea orientar, asesorar y facilitar al ciudadano la comprensión y, sobre todo, la gestión interna de los trámites a efectuar según sus necesidades específicas en la materia, siempre en el marco de la Ley correspondiente.

- Ventajas

Con la operación de la UGIS se previene el desistimiento de particulares en la obtención de los permisos y autorizaciones necesarios para la ocupación del suelo, ya sea a causa del desconocimiento del procedimiento administrativo correcto para completar los trámites o debido al tiempo que les implica su gestión, abatiendo así también los costos que le demanda al ciudadano el pago de una gestoría externa y que en suma bien pueden ser factores determinantes para no tramitar los permisos correspondientes.

Su creación podría crear una correlación gobierno-sociedad de mutuo beneficio, ya que el cumplimiento de la norma por parte de los ciudadanos legitima el papel del gobierno como autoridad en la materia. Por su parte el ciudadano se beneficia al ser apoyado en la gestión de sus trámites directamente por la autoridad competente y no por terceros, garantizándole la debida legalidad en sus procedimientos, generando de esta forma un mayor acercamiento e identificación con su gobierno.

- Desventajas

El funcionamiento de la UGIS obliga a fomentar una real y estrecha coordinación entre las dependencias municipales que inciden en la administración del suelo, principalmente la Dirección de Desarrollo Urbano, el Catastro y la Tesorería Municipal, valiéndose además de las tecnologías de la información disponibles actualmente. Todo ello en beneficio del ciudadano. Sin embargo se requiere de voluntad política para que cada área involucrada tenga la disposición de cambio, para poner al ciudadano como la parte substancial de su quehacer y no los trámites administrativos *per se*.

Asimismo la creación de una UGIS se puede enfrentar a inercias administrativas históricas y / o procesos de gestión tradicionales, inclusive algunos al margen de la ley, que pretendan desacreditar su propósito.

Las condiciones económicas del municipio actual, así como la creencia de que necesariamente se incrementa la burocracia con la creación de una UGIS, también pueden constituir un estigma a vencer.

### **Formulación de una estrategia de desarrollo urbano sustentable y medio ambiente urbano**

De acuerdo al informe anual de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, la ZMT registró en promedio en el año 2012 una emisión anual de 608 mil 140 toneladas de contaminantes, las partículas PM se sitúan como el principal

contaminante debido a que siempre rebasan los límites establecidos en la norma de calidad y a su tendencia creciente de los valores de concentración registrados durante los últimos años. De continuar con la excesiva e irracional extracción de agua en la zona, así como de sus mantos freáticos profundos, se provocará la desecación de los cuerpos de agua, lo cual afectará de forma importante el comportamiento de la cuenca hidrológica. De no tomarse las provisiones adecuadas los asentamientos urbanos ubicados en la zona enfrentarán riesgos de hundimientos e inundaciones, como consecuencia de estar localizados en la cuenca hidrológica y haber subestimado el caudal del afluente que se incrementa estacionalmente en época de lluvias.

- Objetivo

Una política ambiental eficaz para nuestra ciudad requiere de interpretar los problemas y retos de sustentabilidad a partir de su estructura espacial/ territorial, y de las políticas y dinámicas socioeconómicas que la configuran.

- Ventajas

De lograrse su objetivo, quizá utópico, pero a la vez necesario, para salvar al planeta de una irremediable crisis. Para ello propone una solución de viabilidad al armonizar los aspectos económicos, sociales y ambientales.

- Desventajas

No abusar de la naturaleza, del ser humano, ni convertir la economía en un instrumento que enriquece sólo a unos pocos, es el objetivo de la sustentabilidad urbana.

### **Gestionar el manejo integral de las Áreas Naturales Protegidas en el marco del desarrollo sustentable para impulsar el desarrollo económico municipal**

La importancia del medio ambiente es hoy en día innegable, sobre todo considerando el abuso de las actividades humanas y el crecimiento y consolidación de centros de población. Ante este escenario las Áreas Naturales Protegidas representan la opción hacia la sustentabilidad ya que se encuentran protegidas por decretos carácter irrevocable, muchas de ellas son responsabilidad tanto de la federación, estado y especialmente de los municipios, representan una potencial fuente de atracción del turismo; bien manejadas una fuente de empleo y generación de recursos económicos para los municipios ante el desempleo y la pobreza que se vive hoy en día, no solo en el estado si no en el país en general.

- **Objetivo**

Lograr que las Áreas Naturales Protegidas sean manejadas por los municipios con un enfoque hacia el desarrollo sustentable para lograr la conservación de recursos naturales, fuentes de empleo e impulsar de manera significativa la economía local.

- **Ventajas**

La conservación de la biodiversidad local así como la protección de suelo y agua en los distintos municipios de la entidad ante las consecuencias del cambio climático. Favorecer el turismo alternativo a través de áreas de esparcimiento manejadas de manera sustentable. Impulsar la economía local de pobladores ante la falta de empleo formal en muchos de los municipios del estado. Favorecer en los distintos municipios de la entidad una cultura ambiental corresponsable y la inclusión de las comunidades indígenas de la entidad.

- **Desventajas**

El actual manejo de las Áreas Naturales Protegidas del estado es deficiente ante la falta de recursos para su administración, la falta de programas de manejo que involucren a las comunidades locales.

### **Propuesta de política gubernamental**

#### **Premisas de la política**

Este Comité Consultivo propone la Política para la gobernanza urbana integrada, como un mecanismo para establecer una relación estricta entre las políticas federales y locales, delimitando las responsabilidades de cada uno de los actores políticos y sociales, que contribuyan a una coordinación más estricta y capaz de perfilar los intereses hacia una meta única.

Con base en este panorama y sin pretender profundizar en los orígenes, evolución, tipos, conceptualizaciones y dimensiones, es necesario definir las variables conceptuales que comprende la política sugerida. Para entender el concepto de gobernanza conviene precisar que este tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional, nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos.

En América Latina la gobernanza ha sido difundida por los organismos de la cooperación internacional, entre ellos el Banco Mundial (BM), el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo, de ese modo, volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados (Zurbriggen, 2012).

Así, el BM define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho).

Por su parte, el PNUD define a la gobernanza como "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los ámbitos de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias". Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como "participativa, transparente (...) con control público (...), efectiva y equitativa (...) promotora del Estado de derecho que asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad" (ONU, 2012).

Por su parte, la OCDE ubica a la gobernanza como "al poder y a la autoridad; a la manera en que son manejados los asuntos públicos; así como a los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones que los ciudadanos utilizan para articular sus intereses y ejercer sus derechos y obligaciones". En este sentido, propone una gobernanza multinivel definida como "la distribución explícita o implícita de la autoridad, de la responsabilidad y el desarrollo e implementación de las políticas en los diferentes niveles administrativos y territoriales, es decir, i) a través de los diferentes ministerios u organismos públicos a nivel del gobierno central (horizontal); ii) entre las diferentes capas de gobierno en los niveles locales, regionales, provinciales/estatales, nacionales y supranacionales (verticalmente); y, iii) a través de los diferentes actores a nivel subnacional" (OECD, 2001a).

Al analizar la gobernanza desde el enfoque espacial, es posible identificar que la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2011), a través de su Comisión 3 (C3) sobre gobernanza urbana integrada, señala que "Desde la aparición de la globalización -si no antes-, grandes ciudades

de todo el mundo se enfrentan a ... retos multisectoriales y que (...) los enfoques sectoriales tradicionales adoptados para hacer frente a éstos y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía...) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones<sup>2</sup>.

Desde esta perspectiva es posible destacar que la escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos y la colaboración de otros demás.

En la ciudad actual, del siglo XXI, no existe un único actor con poder suficiente para determinar las estrategias de los demás. Cada uno necesita de los demás debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisional hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación. La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuas entre los distintos actores.

### **Objetivos de la política**

En el contexto Latinoamericano el debate sobre la gobernanza ha conducido a los tomadores de decisiones públicas a la reflexión sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, así como al análisis de la vinculación entre el Estado y la sociedad civil en un entorno de transformaciones globales, por lo que resulta imprescindible aproximarnos al concepto de gobernanza con un enfoque propio de la región.

Diversos estudios y proyectos realizados en América Latina a través del Programa Hábitat de las Naciones Unidas identifican que se vincula la gobernanza con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales, la evaluación, rendición de cuentas, efectividad de los gobiernos, transparencia, y gestión responsable, entre otros aspectos; el concepto ha adquirido gran relevancia al asociarse a la promoción del desarrollo integral sustentable y la democracia ciudadana.

La *gobernanza urbana integrada* es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan

<sup>2</sup> El enfoque de la *gobernanza urbana integrada* también requiere cambios en la organización y la acción administrativa, implica ir más allá de "la simple coordinación entre políticas y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos ámbitos de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil)."

las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. Consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos ámbitos de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Autoridades municipales-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

La política de gobernanza urbana integrada establece tres ejes fundamentales para el desarrollo económico del territorio: Planeación, Administración y Gestión.

### **Eje I. Planeación**

#### **Establecer un sistema de planeación acorde a los fenómenos metropolitanos**

Una política debe incorporar la modificación al sistema estatal de planes de desarrollo urbano vigente en nuestra entidad. Con ello se asegura la existencia de un instrumento de planeación acorde a las nuevas necesidades que vierten los fenómenos metropolitanos, particularmente en las dos zonas metropolitanas de nuestra entidad. Con ello se asegura una planeación del territorio integral y acorde a las nuevas políticas de ordenamiento territorial que nuestra entidad requiere.

- Actores

Instituciones de educación superior, sector privado, sector social y áreas de desarrollo urbano en materia de ordenamiento del territorio.

- Instrumentos

Instrumentos de planeación del desarrollo urbano vigentes establecidos en el Estado de México:

- Método de implantación.
  - Elaboración de una propuesta.
  - Consulta a expertos (académicos, social y privado).
  - Desarrollo de foros de discusión.
- Viabilidad.
  - Económica. Involucra el desarrollo de una propuesta por parte de la Dirección General de Planeación Urbana del Gobierno del Estado de México.
  - Política. Se establecería un instrumento acorde a las necesidades y directrices políticas entre el gobierno estatal y los municipios que conforman nuestra entidad.

- *Social.* Involucra el mejor ordenamiento del territorio en beneficio de la sociedad mexiquense.

### **Promover una política de reapropiación de los espacios públicos**

El espacio público debe construirse como una opción política, social y cultural, como un espacio de representación colectiva, de vida comunitaria, de relaciones e intercambios sociales y culturales. En este sentido, se trata del espacio privilegiado para el encuentro entre las instituciones del poder y las demandas y aspiraciones colectivas de la ciudadanía. Para que esto sea posible es necesario dotar al espacio público de cualidades estéticas, espaciales así como formales; facilitando relaciones y sentimientos de pertenencia. La apropiación diversa del espacio público permite el acceso amplio y disfrute de la ciudad.

A continuación, mencionamos algunas recomendaciones para la intervención:

- Garantizar una accesibilidad universal al espacio público eliminando barreras para las personas con necesidades especiales.
- Asegurar la movilidad física y virtual que permita una conectividad efectiva y un flujo eficiente de personas e información.
- Promover reglamentaciones que fomenten un equilibrio en la distribución del espacio utilizado por peatones, automóviles y ciclistas.

Estimular la reducción del uso del automóvil privado, promoviendo políticas a favor de un transporte público eficiente, económico, responsable y seguro, generando facilidades para el uso de bicicletas.

Incluir el verde en todos los lugares posibles como una estrategia de enriquecimiento del paisaje urbano, reducción de la polución y creación de ambientes más cualificados.

Consolidar la seguridad ciudadana fundamentalmente mediante acciones disuasivas: iluminación pública, heterogeneidad de usos del espacio público, animación diurna y nocturna, accesibilidad, embellecimiento de fachadas, eliminación de espacios muertos, aprovechamiento de espacios intersticiales en la trama urbana, entre otros.

Cuidar el diseño del mobiliario urbano, la señalética y la información, como elementos no solo funcionales sino también de disfrute estético.

Difundir el arte local en espacios públicos, como estrategia de identificación y apropiación social y cultural.

- Actores

Gobierno federal, estatal y municipal; organizaciones de la sociedad civil; empresas privadas; ciudadanía en general y especialistas en la materia.

- Instrumentos

Se requiere articular los instrumentos de planeación existentes en materia de desarrollo territorial (específicamente vinculados al espacio público) con aquellos dirigidos a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana. Dichos instrumentos fungirán como un marco normativo para generar proyectos específicos en el ámbito municipal.

- Método de implantación:

El gobierno federal, desde su acción pública institucional para producir ciudad y espacios públicos especializados (parques, plazas y equipamientos sociales), posee la atribución jurídica del dominio sobre el suelo y administra el presupuesto. En efecto, la acción gubernamental resulta clave para orientar el desarrollo del espacio público, sumada a la apropiación y reconocimiento de la ciudadanía. Ahora bien, sugerimos al ámbito local como la instancia gubernamental más indicada para definir y programar el espacio público. El énfasis en lo local radica en la posibilidad de este nivel de gobierno de acercarse a las diferentes realidades micro-locales, que plantean usos y necesidades específicas del espacio público.

A partir de ello, se torna indispensable la adaptación de los programas y políticas a cada contexto local. Sin embargo, los programas dirigidos al espacio público deben enmarcarse en programas urbanos de mayor alcance, y con una perspectiva integral (tanto en los diagnósticos como en las propuestas que promueven). Asimismo, la construcción y gestión del espacio público demanda la intervención de otros actores en el territorio (ONG, ciudadanos, etc); así como el trabajo integrado y articulado con la región metropolitana en la que se inserta dicho espacio. Se deben reconocer las diversas iniciativas públicas, privadas o mixtas que asumen diferentes aspectos del espacio público: producción, gestión, mantenimiento, patrocinio, vigilancia, entre otras. Por otro lado, los programas dirigidos a intervenir en el espacio público no deben olvidar la sostenibilidad de dicho espacio y su uso por parte de las generaciones precedentes; es decir que todas las intervenciones deben ser sostenibles y sustentables.

- Viabilidad

Actualmente contamos con instrumentos de planeación que pueden fungir como el marco general para operar proyectos que enfatizan en la apropiación social de los

espacios públicos. Consideramos que la disponibilidad de espacios públicos seguros es una demanda social, lo que facilitará la integración de diversos colectivos sociales y de la ciudadanía en general a la gestión de la política.

## **Eje 2. Administración**

### **Coordinación multinivel para la planeación urbana y metropolitana**

Contar con esquemas de colaboración multinivel entre la federación, el estado y los municipios, permitirá enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas y para la sociedad, además de fortalecer las capacidades de gestión de los tres ámbitos en materia de planeación urbana y metropolitana.

Involucrar la participación de la sociedad, las instituciones de educación superior, los centros de investigación y el sector privado en sincronización y unificación de las acciones para realizar con calidad, oportunidad y eficiencia los proyectos, obras y acciones que demande el crecimiento urbano así como demográfico de la entidad.

- Actores

Sector público, privado y social.

- Instrumentos

Legislación vigente en materia de asentamientos humanos (federal, estatal y municipal).

Instrumentos de planeación del desarrollo urbano y metropolitano vigentes en el Estado de México.

- Método de implantación.
- Elaboración de una propuesta integral.
- Consulta a expertos (académicos, social y privado).
- Desarrollo de foros de discusión.
- Diseño de mecanismos de colaboración de los sectores público, privado y social.
- Viabilidad
  - 1) Económica: No implica un costo, en virtud de que el Gobierno del Estado de México cuenta con las instancias respectivas (Secretarías, Direcciones Generales, Comités, Organismos Descentralizados, entre otras dependencias vinculadas a la planeación del desarrollo urbano metropolitano).

- 2) Política: Es congruente con el Pilar 2 del Plan estatal de Desarrollo 2011-2017.
- 3) Social: Se instaurarán procedimientos y beneficios acordes a las nuevas necesidades de los fenómenos territoriales, derivados del crecimiento demográfico que presentan las diversas regiones y municipios mexiquenses

### **Eje 3. Gestión**

#### **Facilitar al ciudadano el cumplimiento de las normas y disposiciones relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo a través de la formación de una Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS)**

Comúnmente el ciudadano se acerca a la autoridad municipal cuando pretende fraccionar, subdividir o fusionar algún predio y construir o ampliar una construcción, o cambiar de propietario un inmueble. El obtener los permisos y/o autorizaciones necesarias le remiten a observar normativas administrativas diferentes, con objetivos y propósitos distintos, en la práctica se representa por un proceso tramitológico donde no pocas veces se tienen conflictos para su otorgamiento. Además su gestión involucra a diversas instancias municipales como la Dirección de Desarrollo Urbano, el Catastro y la Tesorería Municipal, especialmente al área de impuesto predial e ingresos.

Por la complejidad de estos trámites, se corre el riesgo que el ciudadano renuncie a su obtención, y con ello la autoridad municipal también pierde la oportunidad de verificar la congruencia de las acciones pretendidas por los particulares respecto a los objetivos de la normatividad correspondiente, especialmente del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Hacer cumplir la normatividad relacionada al uso y aprovechamiento del suelo se vuelve un tema estratégico que requiere una participación gubernamental más activa y contundente, sobre todo de carácter preventivo, con el fin de alcanzar una gobernanza urbana integral.

- Actores

Sector público, sector privado y sector social.

- Instrumentos.
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
  - Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su reglamento.
  - Libro Décimo Octavo del Código Administrativo del Estado de México.
  - Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y su reglamento.

- Manual Catastral del Estado de México.
- Bando Municipal.
- Reglamentos y manuales de organización internos de cada municipio.
  
- Método de implantación.
  - Elaboración del anteproyecto de la creación de la UGIS especificando propósito, objetivos y alcances, así como los instrumentos y recursos destinados a su operación.
  - Exposición y aprobación en Cabildo de la creación de la UGIS.
  - Adecuación y publicación del Bando Municipal.
  - Adecuación de los reglamentos y manuales internos de cada municipio.
  - Establecimiento de mecanismos de difusión para posicionar a la UGIS entre la población.
  
- Viabilidad

*Económica.* La integración de la UGIS puede tener viabilidad financiera si se considera que en municipios urbanos y metropolitanos sobre todo, la facilidad de obtención de trámites por parte de la población redundaría en mayores volúmenes de solicitudes y por lo tanto de los ingresos por los impuestos y derechos generados. Ello sin considerar los ahorros de recursos que significa una ocupación del suelo ordenada conforme a las disposiciones vigentes.

En el resto de los municipios, especialmente en aquellos cuya estructura administrativa es limitada se debe valorar la reasignación del personal ya existente en las áreas relacionadas a la administración del suelo, o en su caso instruirlo para modificar los procesos actuales hacia unos de mayor apertura para la atención ciudadana, buscando cambiar el paradigma de la relación gobierno-ciudadano a una más cercana a la gobernanza.

*Política.* Con integración de la UGIS la autoridad municipal se convierte en un gobierno que se asegura de encauzar y / o regular los intereses particulares, enmarcándolos en las previsiones que contempla la ley, garantizando así su cumplimiento en beneficio mutuo. De esta manera se aspiraría a una gobernanza urbana integral donde el gobierno junto con el ciudadano es corresponsable en vigilar y dar cumplimiento a la normatividad establecida en materia de ocupación y aprovechamiento del suelo.

Como señala Pascual (2010:35),

(...) los ayuntamientos que han transformado su ciudad, no han actuado como un nivel de administración centrado en administrar una normativa y unas competencias ligadas a unos recursos, sino que han asumido la

responsabilidad sobre el presente y el futuro del territorio aunque no dispusieran de las competencias y sobre todo de los recursos para ello. Han asumido los retos ciudadanos porque han considerado que nada de lo que acontezca en su ciudad les es ajeno.

*Social.* La UGIS atiende un fin social, pues considerando que las necesidades de ocupación y aprovechamiento del suelo por parte de la población no se detendrán por la sola existencia de normas y lineamientos que las regulan (tal como lo demuestra el modelo de crecimiento urbano predominante en el país y la persistencia de diversos problemas urbanos derivados de ello), la participación más activa por parte del gobierno municipal encaminada a facilitar su cumplimiento, asesorando y orientando al ciudadano que así lo requiera contribuye a alcanzar los fines del Estado.

Una política de gobernanza urbana integrada no puede dejar de lado los intereses, preocupaciones y necesidades de la población que gobierna, y más allá del perfeccionamiento metodológico de los instrumentos de ocupación del suelo, debe velar por que su cumplimiento sea efectivo. De esta manera se han de considerar las acciones administrativas necesarias que permitan a las autoridades locales responder eficientemente a las necesidades de su entorno social.

### **Formulación de una estrategia de desarrollo urbano sustentable y medio ambiente urbano**

Es necesario reorientar las políticas públicas urbanas y habitacionales para lograr una política nacional "integral" que reconozca al suelo como el eje del desarrollo urbano, en donde se defina dónde sí y dónde no urbanizar, ofrecer suelo servido con infraestructura con proyecto urbanístico como alternativa frente al mercado informal, que reduzca los riesgos por la inadecuada localización de las urbanizaciones; el cumplimiento del marco regulatorio y normativo en materia urbanística y ambiental; y el diseño de mecanismos de participación ciudadana efectivos y eficaces.

- Actores involucrados

Tres sectores: público, privado y social. Considerar a los ciudadanos como principales actores y participantes de la gestión urbana, para construir ciudades con una mayor calidad de vida.

- Instrumentos

Instrumentos de planeación como: Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población, Ordenamiento Territorial y Evaluación de impacto ambiental. Vincular los planes urbanísticos con otros instrumentos estratégicos existentes sobre el mismo

territorio. Redefinir los instrumentos urbanísticos para integrar herramientas de planificación, control y seguimiento a corto y largo plazo, que permitan regular la presión inmobiliaria e igualmente los precios del suelo.

- Viabilidad

Analizar la estructura y organización de la administración local y valorar su adecuación a la realidad local. Crear un departamento transversal que diseñe la estrategia para interconectar las políticas municipales, y determinar su posición en el organigrama. Establecer grupos de trabajo interdepartamentales para diseñar planes transversales. Crear espacios compartidos por políticos y técnicos de distintas áreas. Diseñar mecanismos de coordinación para mejorar la interrelación entre departamentos y áreas.

**Gestionar el manejo integral de las Áreas Naturales Protegidas en el marco del desarrollo sustentable para impulsar el desarrollo económico municipal.**

Actualmente el Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México, establece, en su CAPITULO III. DE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO ESTATAL A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, los siguientes preceptos:

**Artículo 4.** Son facultades de la Secretaría:

I. Establecer políticas, criterios, recomendaciones, mecanismos, lineamientos ecológicos, estrategias ecológicas e instrumentos de coordinación y concertación con personas, organizaciones e instituciones de los sectores público, privado y social para la realización de acciones, programas y proyectos acordes al proceso de ordenamiento ecológico, en el ámbito de su competencia;

XVII. Participar en los convenios que celebre el Gobernador del Estado con los municipios, para que el Gobierno Estatal se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de prestación de servicios públicos municipales, o se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y los municipios.

**Artículo 5.** Corresponden a las autoridades municipales del Estado de México, en el ámbito de su competencia, las siguientes facultades:

I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal;

II. Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en el Código y sus reglamentos, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la

protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o al Estado;

**IV.** Crear y administrar zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas de su competencia previstas en el Código;

**XV.** Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Protección al Ambiente, en congruencia con el Programa Estatal;

**XVII.** Atender los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda el Código u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a las autoridades estatales.

- Actores

Sector público, sector privado y sector social.

- Instrumentos

La legislación vigente en materia ambiental para el Estado de México incluidos el Código de la Biodiversidad del Estado de México, libro segundo y su respectivo reglamento.

- Método de implantación
  - *Foros de discusión en municipios.*
  - *Elaboración de propuesta.*
- Viabilidad

*Económica.* Las propuestas programas y acciones pueden ser viables a bajo costo, se requiere más de la disponibilidad de los actores y una participación organizada, así como una asesoría ya sea por el sector privado o las instancias del sector público correspondientes.

*Política.* La celebración de convenios de coadministración de Áreas Naturales Protegidas requiere de iniciativa por parte de los municipios ante las autoridades estatales.

*Social.* Sin duda alguna se ha demostrado en diferentes casos que la comunidad organizada es la fuerza de los proyectos, especialmente cuando los intereses comunes de protección al ambiente son un fin común.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert (2011), "¿What is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism?", en *Public Administration Review*, Vol. 71, Issue supplement.
- Antuñano Maurer, Alejandro y Balderas Lima, Marco Darío. 2016. Cinco Décadas de Acelerado Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, en *Revista Real Estate, Market & Lifestyle*, Número 106, México.
- Bañón, Rafael, et al. (1997), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- Cabrero Mendoza, Enrique y García Del Castillo Rodolfo (2001). *Relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. 2do. Congreso IGLOM Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.
- Carrera Hernández, Ady P. (2004). "Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México: La Búsqueda de un Nuevo Arreglo Institucional ante una Nueva Geografía del Poder Político (1980-2000)", en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Noviembre.
- Grimaldo Lorente Jaime y Rangel Guerrero Christi (2003). "Importancia de las Relaciones Intergubernamentales en un Sistema de Gobierno Federal", en *Provincia*, No. 10. enero-diciembre, pp. 28-52. Universidad de los Andes. Venezuela.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2010). *Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México. D.F.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). *Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1992), *La Administración Estatal y Municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Méndez, José Luis (1997). "Estudio Introductorio", en *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, de Deil S. Wright, 1988. México. Fondo de Cultura Económica.
- Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011). *Comisión 3, Gobernanza Urbana Integrada*. Barcelona.
- OECD (2001a). *Water governance in OECD Countries: A multi-level approach*. París: OECD. (OECD Studies on Water).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU)*. [en línea]. México. [20/05/2016]. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>.
- Pascual, Josep (2010), "10 tesis sobre gobernanza local: Los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países", en Josep Pascual y Amelia Fernández (coordinadores), *La gobernanza democrática: un nuevo*

*enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*, Junta de Andalucía, España, 31-52. Documento pdf disponible en: <<http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/PUB%20BOGOTA%20JA%20GOBERNANZA%20DEMOCRATICA,%20NUEVO%20ENFOQUE%20RETOS%20URBANOS%20Y%20REGIONALES.pdf>> [Consulta: 19/06/2012].

- Ramírez Kuri, Patricia (2007), "Democracia y ciudadanía. La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía", en *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, N° 7, Primer semestre, Santiago, Chile, Universidad Central.
- Reglas de Operación del Programa Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio 2014.
- Rivera Morales, Sergio (2012), Tesis para sustentar el grado de Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal.
- Rosas Ferrusca, Francisco Javier (2016). "Relaciones Intergubernamentales y Gobernanza Metropolitana: hacia una perspectiva integral", en *Revista IAPEM*, Número 94, Mayo-Agosto, México.
- Rosique José Antonio, (2012). "¿Un Nuevo Liderazgo Económico y Político de las Grandes Metrópolis?: El Estudio de Dos Casos", en *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*, Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores). Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sobrino, Luis Jaime. (2003). "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 18, No. 3. El Colegio de México, México.
- UN-Habitat United Nations Human Settlements Programme (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*, Earthscan, London: <http://unhabitat.org/grhs/2009>.
- Vega, Obdulia y Pacheco Raúl (2004). "Relaciones Intergubernamentales, Actores Emergentes y Mecanismos de Influencia", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Volumen X, No. 30. mayo-agosto, pp.109-137. Universidad de Guadalajara, México.
- Wright, Deil (1997). *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- Zurbriggen, Cristina (2012). *Gobernanza en América Latina*. [en línea]. [26/05/2016]. Disponible en <<http://www.gobernanza.org.mx>>.