

CRISIS DEL SISTEMA URBANO NACIONAL FRENTE A LOS RETOS SOCIALES EN MÉXICO*

*Dr. Sergio Flores González**
Lic. Pierre Ramos Luis****

RESUMEN

Al concluir la primera década del siglo XXI, nuestro país cuenta con alrededor de 112 millones de habitantes, un sistema urbano conformado por 367 ciudades y una configuración territorial identificada por grandes asimetrías regionales, socioeconómicas y ambientales.

Los instrumentos que se han diseñado y aplicado en la planeación urbano-regional han sido importantes para atender el mejoramiento de la calidad de vida pero insuficientes para promover un ordenamiento territorial y ambiental apoyado en un sistema equilibrado y sustentable.

El objetivo de este trabajo es analizar y explicar los factores estructurales que generan la elevada concentración económico-demográfica y su relación frente a los retos sociales que al día de hoy son, sin lugar a dudas, cada vez más urgentes de atender.

Los efectos del mal funcionamiento de las ciudades son, entre otras, la expansión caótica de las manchas urbanas, la congestión vial que genera una alta contaminación del aire, una cobertura deficiente de los servicios públicos como el agua, alcantarillado y sobre todo de la seguridad pública, el deterioro de los espacios y mobiliarios recreativos, así como del nulo compromiso, tanto público como privado, que se emplea durante la construcción de nuevas infraestructuras urbanas, encontrando en la mayoría de las principales ciudades de nuestro país edificaciones medioambientalmente no amigables e inclusive se detecta el bajo rango de inversión para el rescate de aquellos ecosistemas, tales como ríos, lagunas y bosques, que han sido absorbidos por la fuerte expansión urbana.

Ante tales circunstancias, es imprescindible un nuevo replanteamiento entre los sectores público, social y privado, que parta de un nuevo compromiso de coparticipación y corresponsabilidad frente a las fallas de mercado y de gobierno que propicia altas tendencias de desigualdades con altos costos sociales y ambientales.

Palabras clave: sistema urbano nacional, políticas públicas y sustentabilidad.

* Esta ponencia forma parte del proyecto de investigación titulado “Doscientos años de desarrollo urbano-regional en México” que los autores se encuentran desarrollando.

** Doctor en Urbanismo por la UNAM. Actualmente Profesor-Investigador adscrito a la Facultad de Ingeniería de la BUAP y miembro del SNI. Tel. 2221041274; correo electrónico: sfloresgonzalez@hotmail.com.

*** Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la BUAP. Actualmente Maestrante en Administración Pública y Política Pública en la EGAP-ITESM Campus Puebla. Tel. 2223847583; correo electrónico: pramosl@itesm.mx

I. PRESENTACIÓN

La indagación por el carácter científico en el estudio de la ciencia política, dimensión que puede proyectarse a través del ejercicio de la administración pública, no puede presentarse como una cuestión menor, por el contrario, recientemente es el elemento esencial de las exigencias intelectuales y ciudadanas contemporáneas: contar con instrumentos y metodologías probadas que ofrezcan resultados, que den dirección a la práctica desde las instituciones y privilegiar lo importante más allá de la eventualidad de un suceso.

El carácter de la administración pública mantiene hoy un estatus muy preciso en las sociedades contemporáneas, por lo tanto se exige que cualquier acción y ejercicio en este campo, tanto hacia el interior como hacia el exterior, resulte sumamente responsable, consecuente y comprometida con sus inevitables efectos, es decir, se pretende que el ejercicio del gobernante se adecue a una planeación requerida y no solo a una decisión aleatoria.

Aludiendo a este carácter normado, acreditado y de responsabilidad cívica que recae sobre la nueva gestión pública, este documento busca correlacionar la crisis del sistema urbano nacional frente a los retos sociales, económicos y políticos cada vez más evidente, detallando aquellos factores estructurales que generan la elevada concentración económico-demográfica y su relación frente a los apremiantes retos ambientales.

Esta situación se torna más compleja en la medida en que al incursionar en los enfoques teóricos se detecta que no existe desde los sectores públicos y privados, un solo eje epistémico que identifique y explique los diversos elementos que sustenten una integración ordenada; ni de la planeación territorial ni de la sustentabilidad. (Sobrino, 1993 y Carrillo, 1998)

Este documento se ha organizado en este y tres apartados más. En el segundo de ellos, titulado “crisis del sistema urbano: población y territorio en el siglo XXI”, se exponen las megatendencias de crecimiento y alta concentración poblacional con el objetivo de delimitar oportunamente dicho fenómeno en un espacio físico pertinente y por ende establecer su impacto en la calidad de vida. En esta sección se remarcan las diferencias existentes entre las regiones con elevados niveles de desarrollo económico (Europa Oriental, Norteamérica, Japón y Corea del Sur) con las regiones en desarrollo como América Latina, Asia y África en términos de indicadores económicos.

En el contexto nacional, se analiza el proceso de evolución de la población en nuestro país en el periodo 1900-2005, remarcando que el punto de inflexión de dicho crecimiento se da a partir de la década de 1950 y que ha sido la población urbana la que mayor dinamismo ha tenido, tanto en términos de su participación respecto a la población total como en relación a su naturaleza altamente concentradora. En este apartado juega un papel importante la evolución de las zonas metropolitanas en el periodo comprendido de 1960 a 2010, donde se ofrecen algunos elementos que contextualizan los cambios demográficos y económicos más relevantes en nuestro país, destacando las polaridades entre las regiones centro, peninsular y noroeste.

En el tercer apartado denominado “políticas públicas y sustentabilidad”, se recurre al método de análisis particionado en el que se ofrecen definiciones acerca del desarrollo regional; su relación con el desarrollo social y la importancia de la planeación territorial como instrumento para modificar las desigualdades regionales. Tomando como punto de partida la intervención del Estado en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Por lo que se refiere a la realidad mexicana destaca las siete grandes etapas de intervención pública en la planeación del desarrollo durante el periodo 1915-2006 (Sobrino, 1993 y Carrillo, 1998) y en análisis de la sustentabilidad a partir de la existencia de las dimensiones económica, social, ambiental, institucional y tecnológica (Natalichio, 2007). En esta sección se menciona que no existe continuidad ni homogeneidad en el diseño y aplicación de las políticas públicas y que la presencia de grandes desigualdades socioeconómicas, por entidad federativa, implica realizar una revisión, desde las esferas del poder público, para modificar la ausencia de coordinación tanto entre niveles de gobierno como hacia el interior de cada uno de ellos.

Por lo que se refiere al cuarto apartado titulado “conclusiones y recomendaciones” destaca que no ha existido un solo eje epistémico-conceptual que le otorgue sustento tanto a las acciones del Estado, en tanto promotor del desarrollo sustentable, como a los distintos niveles de gobierno en que se organiza para la instrumentación de dichas políticas públicas. Así también resalta que las acciones de gobierno no están articuladas y los logros reportados en la aplicación de políticas públicas sustentables son muy limitados.

II. CRISIS DEL SISTEMA URBANO: POBLACIÓN Y TERRITORIO EN EL SIGLO XXI

Al concluir la primera década del siglo XXI ninguna región en el mundo se encuentra al margen del impacto de la globalización. Este es un proceso que se observa desde hace mucho tiempo; se acelera en el periodo de los siglos XVI al XIX, con el ascenso y triunfo de una economía capitalista y de un sistema político internacional, hace eclosión en el siglo XX y despliega un triunfalismo omnipotente que promueve una realización total e irreversible en el siglo XXI (Kaplan, 2003; 42).

Reportes recientes señalan que la desigualdad en el ingreso aumentó entre los países más ricos y los países más pobres siendo esto un fenómeno alarmante. En 1820 fue de tres a uno, en 1950 de treinta y cinco a uno, en 1975 en cuarenta y cuatro a uno y en 1992 de setenta y dos a uno (PNUD, 2000; 6).

Hacia mitad de la primera década del siglo XXI, se muestra que el producto interno bruto se encuentra desigualmente distribuido en las diversas regiones del mundo: mientras en la Unión Europea, Norteamérica y Japón se registra un ingreso per cápita de más de 25000 dólares, existen regiones con desarrollo intermedio como Centro y Sudamérica con un ingreso de entre 10 mil a 15 mil dólares, siendo las regiones con pobreza extrema las de Centro y Sudáfrica con menos de 2000 dólares de ingreso per cápita. Esas diferencias en la productividad y la concentración de la riqueza es el resultado de procesos seculares que han llevado siglos de evolución y consolidación (Corona, 2008).

La evolución de la población, es un factor de primera importancia pues de ella se han de derivar múltiples aspectos tanto económicos, de planeación, educación, vivienda, salud, empleo y, en general, todos aquellos aspectos que harán posible una eficiente actuación, en particular, del sector público en tanto núcleo promotor de las políticas del desarrollo sustentable.

El crecimiento poblacional está fuertemente relacionada a los fenómenos de explosión demográfica “Baby-Boom” que aunado a los avances tecnológicos en materia de salud, han favorecido que las tasas de crecimiento poblacional a nivel mundial, desde la segunda Guerra Mundial a la fecha, mantengan un ritmo de crecimiento exponencial.

Para 1975, la población mundial era de apenas 4,068 millones de habitantes, en ese mismo año se registraba 317.9 millones para la América Latina y el Caribe y únicamente 59.1 millones para México. En el año 2002, a tan solo treinta años, la población mundial alcanzo los 6,225 millones de habitantes, América Latina y el Caribe 530.2 millones y nuestro país casi se duplico, logrando la cifra de 102 millones. (Véase cuadro 1)

Cuadro 1. Población mundial, en América Latina y México 1975-2015 (en millones de habitantes)

Población Total (en millones)	Mundial (1)	América Latina y el Caribe (2)	México
Población total, 1975	4,068	317.9	59.1
Población total, 2002	6,225	530.2	102
Población total, 2015	7,197	622.5	119.6
Población urbana (%)	Mundial	América Latina y el Caribe	México
Población urbana, 1975	37.2	61.2	62.8
Población urbana, 2002	47.8	76.2	75.2
Población urbana, 2015	53.5	80.8	78.8

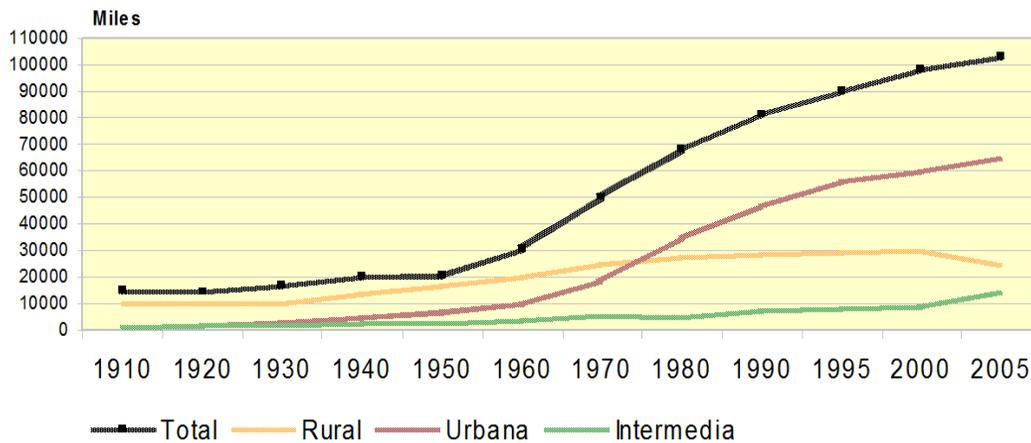
(1) Se consideran 176 países.

(2) Incluye los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Mundi Prensa. p.15

Nuestro país, tan solo en el período 1900-2005, pasó de diez a más de cien millones de habitantes respectivamente. El punto de inflexión que representa el parteaguas de ese crecimiento acelerado es el año de 1950. Desde entonces, la población urbana ha aumentado de forma más rápida que la población mixta y que la rural. (Véase gráfica 1)

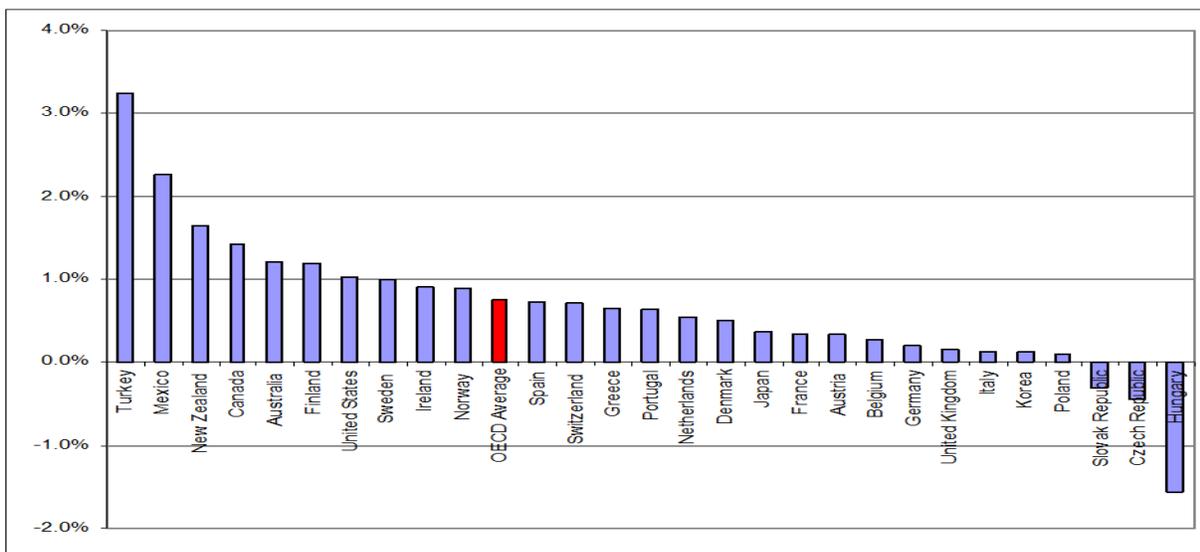
Grafica 1. Evolución de la población en México (1900-2005)



Fuente: SEDESOL (2001) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006. México DF. SEDESOL. p. 36

Por otro lado y de acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) México, con unos 2.3%, ocupa el segundo lugar dentro de los países que muestran un mayor crecimiento anual en cuanto a la población urbana se refiere, solo debajo de Turquía (3.2%) y muy por encima de países como Estados Unidos (1.0%), Alemania (0.3%) y Reino Unido (0.2%). El promedio de los países de la OCDE para el año 2004, oscilo alrededor del 0.8% anual (OCDE, 2004). (Véase grafica 2)

Gráfica 2. Urbanización y Crecimiento Poblacional, OCDE 2004.



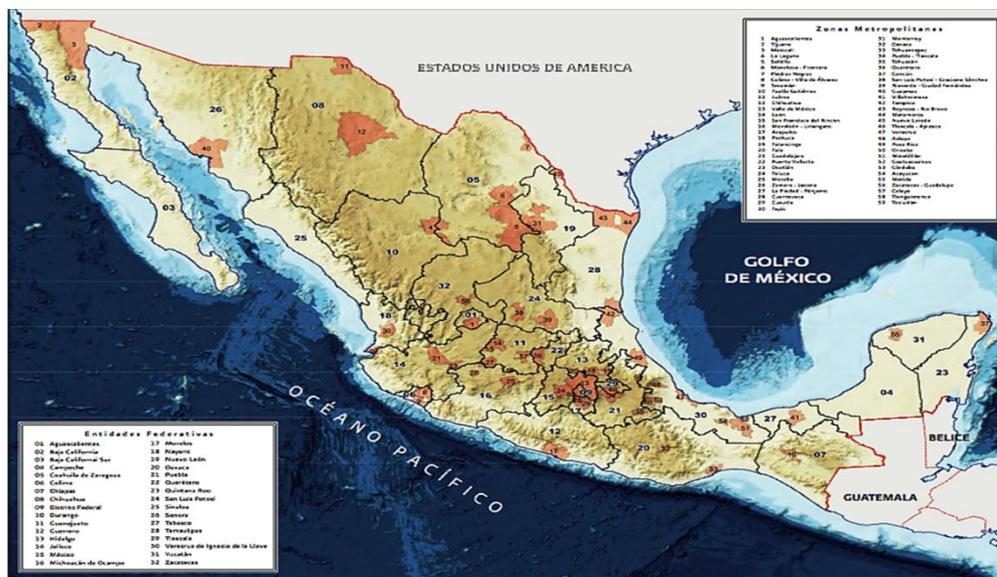
Fuente: www.oecd.org/centrodemexico (08/07/2013)

México, sin lugar a dudas es un país de ciudades. Desde 1960, la población urbana del país ha sido mayor que su población rural. En 2013, casi el 80% de los mexicanos viven en una localidad urbana, sin embargo la capacidad de las ciudades mexicanas para elevar la calidad de vida de sus habitantes en el mediano y largo plazo se han visto limitadas.

Tan solo la región centro del país, conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, concentra más de 37.4 millones de pobladores y constituye el 33% de la población total nacional en apenas el 4% del territorio del país. En esta región en particular, son evidentes los contrastes sociales, económicos, territoriales y en general de la calidad de vida. (Flores, 2007).

La región centro del país, durante las décadas recientes, es la expresión de la elevada concentración económico-poblacional que se corresponde con el paso de un proceso de metropolización a otro de tipo megalopolitano y la integración de un proceso acelerado de terciarización económica que contrastan fuertemente con el comportamiento identificado en otras regiones de nuestro país. Tan solo en la región centro, en el año 2010, se aglutinan 74 ciudades frente a las 21 localizadas en la región peninsular (conformada por los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán) y las 37 ciudades de la región noroeste (conformada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora), es evidente que la densidad poblacional por kilómetro cuadrado es muy elevada en la región centro. Es oportuno mencionar que estados como Sinaloa, Campeche y Baja California Sur, no cuentan con ninguna zona metropolitana. (Véase mapa 1)

Mapa 1. Zonas Metropolitanas de México, 2010



Fuente: SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010*. México DF. 1ª Ed.

El fenómeno de concentración económica y poblacional en nuestro país puede notarse claramente en dos comportamientos; el primero relacionado a la evolución de la estructura del Producto Interno Bruto (PIB) en el periodo de 1895 al 2007, y por el otro en la actual configuración del Sistema Urbano Nacional (SUN).

Para el primer caso, se puede notar que en el año de 1895, el sector primario representaba el 40.9%, el sector manufacturero únicamente el 14.4% y el sector terciario el 37.9% del PIB; para 1950, estos tres sectores se reajustaron y llegaron a ocupar el 22.5%, el 34.6% y el 47.1% respectivamente. Para el año 2007, estos tres sectores ocuparon un peso de 3.6%, 25.7% y 65.6% respectivamente, notándose

claramente la disminución de las actividades agrícolas y la tendencia hacia la terciarización de la económica mexicana. (Véase cuadro 2)

Cuadro 2. México: estructura del Producto Interno Bruto, 1895-2007

<i>Año</i>	<i>Primario</i>	<i>Manufacturero</i>	<i>Terciario</i>
1895	40.9	14.4	37.9
1930	24.3	18.3	44.5
1950	22.5	24.6	47.1
1970	11.6	23.8	53.6
1990	6.6	25.8	64.6
2003	5.9	25.8	67.6
2007	3.6	25.7	65.6

a Las tres columnas no suman 100 pues se excluyen las extractivas.

Fuente: Garza, Gustavo (2012). *Revolución terciaria en el mundo contemporáneo (Estados Unidos, Cuba y México)*; Ponencia presentada el 8 de Noviembre de 2012 en la Catedra Magistral Dr. Mario M. Carrillo Huerta, El Colegio de Economistas del Estado de Puebla. Puebla. Pue., p. 38

En el segundo caso, la actual configuración del Sistema Urbano Nacional (SUN) muestra una conformación de 367 ciudades mayores de 15,000 habitantes, cuya población agregada para el 2005 fue de 73.7 millones de personas, lo que representa el 70.92% de la población total del país. Todas ellas se integran en 59 zonas metropolitanas, 64 conurbaciones y 238 localidades.

El Sistema Urbano Nacional (SUN) se compone por: un Sistema Urbano Principal (SUP), constituido por 129 ciudades de más de 50,000 habitantes agrupadas en; una megaciudad que concentra el 26.10% de la población total del SUN; ocho grandes ciudades, de 1 a 5 millones, que concentran el 23.55% de la población; 20 ciudades intermedias, entre 500 mil y un millón de habitantes, con el 19.94%; 60 ciudades medias, de 100 mil a 500 mil habitantes, con 18.45% y 40 pequeñas ciudades, de 50 mil a 100 mil habitantes con un 3.78% de la población. El Sistema Urbano Complementario (SUC), se compone de 229 centros urbanos, de entre 15 mil y menos de 50 mil habitantes, que concentran únicamente el 8.18% del total del SUN. (SEDESOL, 2001:14)

La evolución de las zonas metropolitanas en nuestro país, ha pasado de 12 para 1960, a 37 en 1990 y a 59 para el año 2010. En cincuenta años las zonas metropolitanas en nuestro país se han quintuplicado. De la misma forma el crecimiento de las delegaciones y municipios metropolitanos ha crecido de 64 para el año 1960, a 155 para 1990 y a 367 para el año 2010. (Véase cuadro 3)

Cuadro 3. Evolución de las Zonas Metropolitanas en México, 1960-2010

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8
Porcentaje de la población urbana	66.3	71.1	67.5	77.3	78.6	77.8

Fuente: SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*; México, DF. 1ª Ed.

Aunado a lo anterior, nuestro país, después de un alto crecimiento económico mostrado desde la década de los cuarentas, experimentó, hasta hace algunos años, las consecuencias de una estrategia expansiva del gasto público sin un financiamiento sano. Las devaluaciones recurrentes fueron resultado del desequilibrio en las finanzas públicas y de las crisis económicas recurrentes. (Boltvinik y Hernández, 1999:119)

Las consecuencias de retomar el crecimiento económico con las políticas de estabilización económica recayeron en las unidades familiares, en términos de pérdida de empleo y disminución de sus ingresos por el aumento de precios de bienes e impuestos, entre otros (Tavera, 2007).

Autores como Pedro Vuskovic (1993) han afirmado que la aplicación de la política aplicada en los países de América Latina ha generado desigualdad y pobreza, más aún, las condiciones de pobreza no dependen tanto del desarrollo obtenido por las fuerzas productivas, sino de la gran concentración de los activos y los productos económicos en posesión de sectores minoritarios de la población. Sin embargo, la perspectiva del gobierno sobre la pobreza es la de un fenómeno inherente al subdesarrollo, por lo que las políticas orientadas a aliviar las condiciones de pobreza funcionan como paliativos, pues no relacionan directamente a la desigualdad como la causa de la pobreza.

En medio del adverso escenario económico, el Estado mexicano diseñó y aplicó diversas estrategias nacionales (sexenales) para atender a la población que vivían en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas no estaban adecuadamente satisfechas como la nutrición, salud, educación, vivienda, acceso a servicios públicos y empleo productivo. Estos programas, por mencionar sólo algunos, han sido: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) (1973), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1977), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (1980), el Ramo 26 (1982), también conocido como “de desarrollo regional”, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988), el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) (1993), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997) y el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) (2002). Recientemente el gobierno federal ha puesto en marcha el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre) (2012) que se aplicará en 400 municipios. (Narro, Moctezuma y de la Fuente, 2013; 13)

El financiamiento de la política social ha requerido cada vez más de cuantiosos recursos públicos; de acuerdo a un estudio elaborado por la UNAM, citado en Narro *et-al* (2013), el presupuesto invertido entre los años 2000 y 2012 para combatir la pobreza, alcanzó más de 2.6 billones de pesos, los cuales no han funcionado para aminorar las diferencias económicas y sociales y tampoco ha reducido los altos niveles de pobreza. De los 278 programas y acciones sociales que representan la acción gubernamental para el año 2012, y que están distribuidos entre 12 principales secretarías, la mayoría de las mediciones nacionales e internacionales siguen ubicando a nuestro país entre las naciones con pocos resultados respecto a la desigualdad, redistribución del ingreso, pobreza y acceso a servicios básicos.

Un ejemplo de que la política social ha fallado, lo podemos encontrar en Fox y Haight (2010), quienes explican que del año 2001 al 2008, mientras el gasto federal agrícola aumentó de manera significativa, de 1991 al 2007 se perdió el 20% de empleos agrícolas y disminuyó la PEA de 23% a 13%; al mismo tiempo para el 2008 la población rural representaba únicamente el 23.5% de la población total. Este contraste entre el aumento del gasto público rural y la caída en el empleo agrícola indica que la crisis no se debe a la falta de presupuesto público sino a que el fomento del empleo en el campo no ha funcionado.

El fenómeno de la pobreza, durante el periodo de 1950 a 2004, ha registrado avances y retrocesos que coinciden con los periodos de crisis económica. Székely (2005) señala como un hecho sorprendente que a pesar de que de 1984 a 1994 se observó un incremento en el producto interno bruto per cápita en términos reales de más del 22 por ciento; los niveles de pobreza permanecieron prácticamente constantes, lo que podría explicarse por un incremento considerable en la desigualdad.

La pobreza también tiene una expresión espacial. En el país existen alrededor de 2, 456 municipios de los cuales en 1, 222 de ellos más del 70% de su población vive en situación de pobreza, es decir en el 40% de los municipios que conforman nuestro país concentra el 87.3% de la población pobre. Estas diferencias llegan incluso a ser tan profundas que se percibe en la calidad de vida de la población entre un municipio y otro, por ejemplo mientras en el municipio de San Juan Tepeuxila, Oaxaca, concentra al 97.4% de su población en condición de pobreza, la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal, apenas representa un 8.7%. (Narro *et-al*, 2013; 19) (Véase cuadro 4)

Estas tendencias de elevado crecimiento, alta concentración poblacional y una creciente desigualdad socioeconómica a nivel mundial y específicamente en América Latina y México, está generando un deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. En esa problemática debe atenderse el sobrecalentamiento del planeta, la extinción de muy variadas y diversas especies vegetales y animales, un drástico cambio de usos de suelo agrícola, forestal y pecuario a urbano o mixto (Flores, 2004; 28).

Esto último representa un impacto en lo que se refiere al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. El 88% de los recursos son utilizados en los países desarrollados mientras que un 12% en los países en vías de desarrollo; solo el 18% de la población mundial cuenta con acceso a agua potable, 30% a la energía eléctrica y a combustibles para calentarse o cocinar y únicamente el 13% de la población cuenta con comida suficiente y goza de buena salud. (ONU y Banco Mundial, 2006)

Frente a esta realidad, es claro que existe una relación directa, constante e intensa entre el abandono de una planeación urbana- regional y la crisis del sistema urbano nacional frente a los diversos retos sociales, económicos y ambientales.

Cuadro 4. Concentración de la pobreza por municipios

Municipios	Porcentaje de municipios respecto al total	Población total (miles)	Población en situación de pobreza (miles)	Porcentaje de población en situación de pobreza
491	20	89 129	37 057	71.1
491	20	13 324	8 451	16.2
491	20	6 436	4 166	8.0
491	20	2 798	1 841	3.5
492	20	903	574	1.1
2456	100	112 590	52 089	100.0

Fuente: CONEVAL. “Medición de la pobreza 2010”, Estados Unidos Mexicanos, indicadores de pobreza por municipio. Internet. www.coneval.gob.mx

III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUSTENTABILIDAD.

Con los elementos ofrecidos previamente se ofrece un panorama complejo y diversificado. La realidad socioeconómica es una integración de múltiples factores.

Por esa razón el estudio y evaluación de las políticas públicas es un proceso relativamente reciente que amerita de la nueva constitución de un andamiaje teórico y conceptual. Su estudio es también muy complejo y diversificado.

El análisis de procesos permite “segmentar” esta realidad, solo para fines de estudio, pues el proceso universal es único, complejo e indivisible (Carrillo, 2002; 11).

Por esta razón en este apartado se extraen de ese complejo campo del conocimiento los elementos de mayor importancia que se agruparon en tres aspectos; a) el rol de las políticas públicas; b) las etapas de intervención pública en la planeación del desarrollo para el caso mexicano y c) el análisis de la sustentabilidad a partir de la existencia de las dimensiones económica, social, ambiental, institucional y tecnológica. Veamos a continuación lo más relevante de dichos aspectos.

a) El rol de las políticas públicas

La nueva gestión pública implica abordar detenidamente un nuevo procedimiento comúnmente examinado desde diversos campos multidisciplinarios, desde los que se centran únicamente sobre los insumos o demandas (inputs) hasta los que se ajustan exclusivamente en los resultados (outputs): las políticas públicas. Éste, sin lugar a dudas, es el nuevo instrumento para responder “conjuntamente” a los problemas públicos.

La transformación del Estado y de su capacidad gubernamental, se originó en los Estados Unidos a principios de la década de los años cincuenta como un experimento para utilizar los métodos de

investigación de las ciencias sociales, con el fin de elaborar programas que resultaran en el buen funcionamiento del gobierno. Desde esta perspectiva, la cuestión que se planteó fue cómo producir procesos que logran los objetivos propuestos de la manera más eficiente posible.¹

Estos estudios tomaron como punto de partida los trabajos presentados por Lasswell (1951) y los experimentos realizados en el Ministerio de la Defensa de los Estados Unidos, conocidos por su siglas en inglés como PPBS (Program, Planning and Budgeting System)²

En este tenor, Harold Lasswell escribió *la orientación de las políticas*, texto con el cual se fundaron los estudios de las políticas públicas. La intención era establecer lineamientos de investigación que coadyuvaran a aumentar la racionalidad de las decisiones del gobierno estadounidense. Para Lasswell (1992a:80), las ciencias de las políticas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de: 1) explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y, 2) se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas públicas de un periodo determinado.³

En la primera orientación analítica se resuelve el proceso de producción de las políticas, es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan. En el segundo, se emplean técnicas de análisis al servicio de la producción de las políticas.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, y retomando las ideas de Jean-Claude Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, es decir, qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados y a través de qué medios. (Meny y Thoenig, 1992:109-128)

En este sentido, Aaron Wildavsky (1987) sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar “un problema sobre el cual algo puede o debe hacerse”.

La política pública es por tanto una disciplina científica, cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de toma de decisiones, y a su vez es una herramienta práctica, ya que permite establecer un diagnóstico más acertado de la situación para un mejor aprovechamiento de los recursos y la consecución de los objetivos establecidos.

Desde el enfoque de la ciencia de las políticas, las políticas públicas se determinó como “los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollados por el sector público y frecuentemente con la participación de la comunidad y del sector privado” (Lahera, 2003:16).

¹ El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción multidisciplinaria y cuenta con un sinnúmero de aseveraciones teóricas dependiendo de la escuela o corriente del pensamiento que se trate, por ejemplo la escuela francesa difiere de la escuela italiana y la americana de la alemana, lo mismo sucede desde el enfoque de la sociología pura, etc., la intención de este documento es referenciar a las políticas públicas como el instrumento que ciñe la participación necesaria entre gobierno y sociedad.

² Para mayor referencia véase: Greenhouse, Samuel M. (1966) “The Planning-Programming-Budgeting System: Rationale, Language, and Idea-Relationships”; *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (Dec.), Pp. 271-277, disponible en <http://www.jstor.org/stable/973298> (15/02/2013)

³ Bajo esta doble dimensión se desarrolló por un lado el *policy analysis*, con interés normativo en la construcción y evaluación de las mejores opciones de política y por el otro, los *policy studies* que se ocuparon de analizar las causas, efectos, contenidos, restricciones y modalidades de la hechura de la política. Con la orientación de Lasswell, el proceso de decisiones del gobierno pudo descomponerse en cinco partes: 1) identificación de un problema que requiere atención, 2) formulación de posibles soluciones, 3) adopción de medidas por parte de la autoridad, 4) ejecución de la política pública y 5) evaluación de los resultados.

Desde esta perspectiva, la nueva gestión pública requiere de amplios cálculos de gasto público, estimaciones de eficiencia en las decisiones, economía pública realista, evaluación de las operaciones y búsqueda de opciones que maximicen los beneficios y disminuyan los costos en la solución de los problemas públicos. (Aguilar, 2007:137-236)

Con el enfoque de las políticas públicas se logró descomponer la compleja esfera de la acción pública weberiana en actividades muy distintas y analíticamente separables. Esto incluyó un nuevo valor del entorno político-administrativo, al observar los procesos de elaboración de decisiones y la identificación de los distintos actores que intervienen en ella.

Indiscutiblemente, la nueva gestión pública y el análisis de las políticas públicas generó la transformación de la administración pública, la cual desde una perspectiva tradicional solo se ocupaba de la legitimidad y legalidad de su quehacer público; con esta nueva corriente, se abrió paso a una perspectiva que destacaba los resultados de la actuación, los instrumentos y procedimientos que permiten la mejora continua, pero además que se dirige a la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la gestión de las organizaciones públicas. Por consiguiente esta transformación determinó la base de principios normativos que exigen que la ejecución de políticas públicas se realice de forma permanente.

b) Etapas de intervención pública en la planeación del desarrollo en el caso mexicano.

En el análisis de las estrategias y políticas para el desarrollo regional en México se ha señalado que en las agendas gubernamentales se ha incorporado el aspecto regional (espacial) dentro de los lineamientos, políticas, planes y programas. Normalmente estos estudios tienen en común la separación del análisis en periodos que corresponden a diferentes administraciones del gobierno federal.

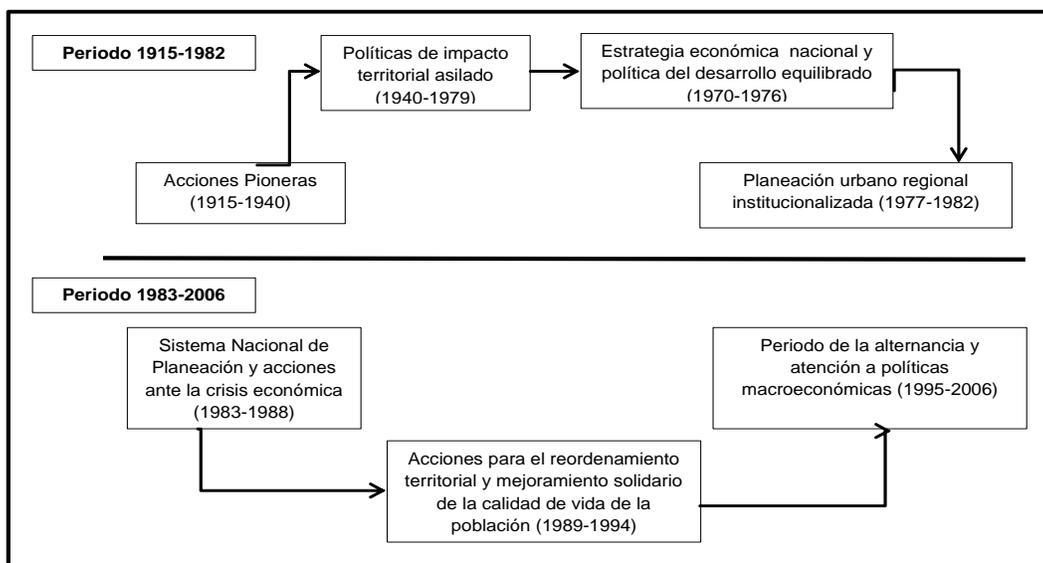
Entre los trabajos que han analizado adecuadamente dichos periodos destacan los de Sobrino (1993; 115-169) y Carrillo (1998; 77-89) quienes coinciden en señalar que durante el siglo XX se pueden identificar las siguientes etapas: 1) acciones pioneras, 1915-1940; 2) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; 3) estrategia económica nacional y política de desarrollo equilibrado, 1971-1976; 4) planificación urbano-regional institucionalizada, 1977-1982; 5) sistema nacional de planeación y acciones ante la crisis económica 1983-1988; y 6) acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población 1989-1994.

Cada una de estas etapas contempla acciones relevantes que incluyen leyes, planes nacionales, programas sectoriales, decretos, formación de comisiones, institucionalización del sistema nacional de planeación democrática.

Son etapas en las que se destacan acciones relevantes que de alguna forma se han vinculado a la promoción del desarrollo regional a partir de la generación de condiciones socioeconómicas que propician el desarrollo o la intención de resolver las disparidades del desarrollo considerando más sus resultados que sus causas y las que han combinado objetivos económicos de redistribución de los beneficios del desarrollo con una base económica que permite el sistema autónomo del desarrollo (Carrillo, 1998; 79-80).

Adicionalmente se ha considerado incluir la etapa denominada periodo de la alternancia y atención a políticas macroeconómicas (1995-2006), esto en virtud de que no se puede dejar de señalar la disminución en importancia que ha tenido en los sexenios recientes la planeación urbano-regional. (Véase grafica 3)

Gráfica 3. Etapas de Intervención Pública en la Planeación del Desarrollo en México (1915-2006)



Fuentes: Sobrino, Jaime (1993) *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México, DF., Instituto Nacional de Administración Pública. Y Carrillo Huerta, Mario M. (1998). “Estrategias y Políticas de Desarrollo Regional en México” en Mario M. Carrillo Huerta y René Valdivieso Sandoval (Coord.) *Tlaxcala en el marco de la política regional mexicana*. Tlaxcala, Tlax. Universidad Autónoma de Tlaxcala: CIISDER-UAT, 1ª Ed.

c) El análisis de la sustentabilidad a partir de la existencia de las dimensiones económica, social, ambiental, institucional y tecnológica.

El asunto de las cuestiones ambientales no es reciente, la comunidad internacional ha abordado el tratamiento y estudio de estos temas desde la década de los treinta (siglo XX). Aunque se debe reconocer que, de forma más ordenada y sistematizada, dichos esfuerzos datan desde 1972 con la realización de la conferencia mundial de la ONU sobre medio ambiente efectuada en Estocolmo y la creación de un primer organismo de asesoría y estudio de temas ambientales como el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). A estas acciones hay que agregar una cantidad significativa de reuniones, foros, conferencias, acuerdos y tratados que muestran ese interés creciente por dicha problemática.

Entre ese conjunto de acciones destacan: esfuerzos como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la comunidad europea, programas de intervención y comisiones de asesoría especializada o regional de las naciones unidas, la comisión Brundtland y el informe de “Nuestro futuro común” (1987), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río y agenda 21 en 1992), el Protocolo de Kioto (1997), el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA, 2000).⁴

⁴ Una discusión rica e interesante se puede ver en Nadal, Alejandro (Edit.)(2007). *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí. Desarrollo sustentable y cambio global*. México, D.F.; El Colegio de México, 1a Edición. Pp. 459-639.

En diversos estudios se asocia al desarrollo sustentable con el cambio global, las políticas y estrategias ambientales, instrumentos económicos y política ambiental, población, pobreza y medio ambiente y regímenes regulatorios.

En efecto es tal la riqueza y son tan diversas las conexiones que tiene la sustentabilidad que prácticamente es posible identificar al menos cinco dimensiones: a) dimensión económica asociada a la estructura económica, la capacidad de las regiones para producir bienes y servicios y generar una mayor inversión en acciones de protección al medio ambiente; b) dimensión ambiental conformada por el análisis de la biodiversidad (ecosistemas y especies), residuos, biotecnología (gasto en investigación y desarrollo y directrices sobre bioseguridad) y educación ambiental; c) dimensión tecnológica basada en aspectos como la innovación y el desarrollo tecnológico, tecnologías eficientes y limpias, modelos y prototipos sustentables; d) dimensión institucional apoyada en estrategias (planes y programas, evaluación de impacto ambiental), instrumentos de cooperación internacional, mecanismos como infraestructura, ciencia y tecnología y la promoción de una cultura sustentable y e) dimensión social sustentada en equidad (en sus tres vertientes, interespacial, intertemporal e intersectorial) salud (nutrición, mortalidad, saneamiento, agua potable) educación (nivel educativo, tasas de escolaridad) asentamientos humanos.⁵

Aun cuando la determinación de una cultura sustentable está muy lejos de construirse, (es difícil saber cuántas generaciones más gozaran de este sistema de vida), de lo que no cabe duda es que se requiere de incorporar al menos tres nuevas dimensiones: la política, la cultural y la espiritual. Esto es así porque mientras no se identifiquen los mecanismos eficientes que la sociedad y el estado deban aplicar para hacer confluir las fuerzas económicas en armonía con el medio ambiente y los recursos naturales o mejor aún; no se rescaten, actualicen y mejoren la escala de valores que diversos grupos indígenas (prehispánicos en México) mantuvieron por una relación “sagrada” y de respeto hacia la naturaleza y el universo o, en su caso, se eduque a las nuevas y futuras generaciones con una escala de valores en la que lo relevante sea no “el tener y poseer” sino el “ser” y su integración a un entorno natural y saludable, esas limitaciones impedirán logros significativos.

Se requiere también que todos; Estado, sociedad y empresarios actúen en función de la construcción de un sistema educativo y cultural sustentable, en el que se haga plena conciencia de trabajar en función de una nueva forma de vida.⁶

Una forma de vida digna, de cooperación, solidaridad y hermandad. Los retos no son menores pues a la crítica situación antes descrita se agrega los efectos devastadores que diversos fenómenos naturales han tenido en el periodo reciente.

Los efectos de los riesgos y vulnerabilidad en los asentamientos humanos son grandes y de proporciones considerables. Entre los sectores que mayor atención demandan se encuentran: la infraestructura que ha sido afectada por inundaciones, deslizamientos de tierra y elevación de los niveles del mar; la estructura productiva que puede verse afectada en los centros turísticos, actividades agropecuarias y comunidades pesqueras; la salud de la población que se ha visto fuertemente amenazada por severas ondas de calor,

⁵ Véase: Natalichio, Ricardo (2007), "Tema especial. Desarrollo sustentable" en *www.ecoportal.net* (15/02/2013)

⁶ En la mayoría de foros gubernamentales y académicos se ha concluido que ni el mercado ni el estado han logrado resolver los grandes retos que demanda una mayor equidad en todos los órdenes y niveles por lo que los actores de la sociedad civil pueden y deben intervenir activamente en esta nueva etapa.

epidemias (cólera, sarampión, etc.) diversas enfermedades infecciosas; los grandes efectos de la contaminación atmosférica, del suelo y del agua, amenazan a la población a partir de emergencias ambientales como tormentas, inundaciones, deslaves.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El espacio público incorpora al Estado a través de la administración pública, lo que se traduce a su vez en que el gobierno está fuertemente ligado con las expectativas ciudadanas en la medida que se generan los consensos en la toma de decisiones y que éstos, sobre todo, se vean reflejados positivamente en la satisfacción de las necesidades de la población.

En nuestro país el proceso de elaboración de las políticas públicas ya no se da de forma tan vertical y rígida, si bien es cierto aún existe la desviación “metaconstitucional” este ya no garantiza los resultados por sí mismos y menos aún que la ciudadanía (por sectores) acepte los procedimientos, de tal forma que en los últimos años se han generado nuevas atmósferas desde donde se define la agenda de gobierno hasta determinar los mecanismos para dar respuesta a los problemas públicos; por ejemplo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se considera ampliamente la participación de diversos sectores de la población, sin éstos la planeación no solo no tendría validez constitucional sino la legitimidad necesaria para implementarse y creer en él.

Pero aún a pesar de estos cambios significativos, que nacieron con el objeto de darle formalidad a las instituciones, la dinámica informal sigue mostrando los vacíos en la planeación y ejecución de las nuevas acciones, es decir, al finalizar e iniciar una gestión gubernamental (cada tres o cada seis años, dependiendo de los órdenes de gobierno) se inician nuevos proyectos sin contrastar previamente si los programas ejecutados presentaron avances o retrocesos en los problemas sociales atendidos. En un lapso de tiempo relativamente corto se plantean nuevas acciones para los problemas públicos de siempre sin analizar los resultados previos.

En México los factores como la centralización de los recursos nacionales en el subsistema urbano, la concentración de las facilidades tales como los servicios médicos, la educación pública, la infraestructura tecnológica y el empleo, han polarizado el crecimiento de las ventajas competitivas y comparativas al interior del país, exponiendo al campo mexicano al abandono y favoreciendo con ello fuertemente a la desigualdad. Por un lado la ciudad atrae al campesino, ofreciéndole mayores posibilidades de trabajo, más oportunidades educativas, etc., y por el otro, el campo rechaza al campesino al negarle la posibilidad de desarrollo económico y social mediante la actividad agrícola.

Los programas de gobierno que fueron diseñados para mitigar las desigualdades regionales, no solo no han funcionado por la “selección adversa” sino que además están generando “resultados inversos” de tal forma que en los últimos años el sistema urbano nacional se ha configurado bajo una constante crisis multifactorial.

Indiscutiblemente esta revisión sobre la política pública nos obliga a explorar críticamente el proceso tradicional para la hechura de las políticas públicas y su evaluación correspondiente en México. Es claro que ya no podemos seguir combatiendo y replanteando los mismos problemas sociales cada seis años, ni podemos aplicar una política pública con metas que nadie evalúe (aparte del gobierno) ni aquellas que en el corto plazo no demuestren su efectividad.

Necesitamos reformar para consolidar, en principio, la legislación nacional (artículos 25 y 26 de la constitución política, ley de planeación, ley de servicio profesional de carrera, etc.) para que con ello se pueda cimentar un mejor andamiaje institucional que otorgue certeza, validez y que permita proyectar obras y acciones en un horizonte de planeación a largo plazo; sin importar el partido político que esté en funciones sabremos hacia dónde vamos. De la misma forma el análisis permanente de las políticas públicas nos facilitará reformular programas específicos con acciones, estrategias, metas, líneas de acción y mecanismos de evaluación claros y medibles, calculando riesgos, corrigiendo errores y eficientando el buen uso de los recursos públicos.

El proceso de terciarización económica en el mundo contemporáneo ha tenido un impacto directo en la estructura económica y social, por lo que los cambios que se esperan modificaran sustancialmente hábitos, costumbre y formas de vida. Los gobiernos nacionales deberán procurar el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a fomentar el crecimiento económico alentando la competitividad, la modernización y la innovación pero al mismo tiempo resolviendo el impacto en las desigualdades sociales que el modelo económico genera. Específicamente deberán atenderse los problemas de marginación urbana, pobreza, falta de acceso a oportunidades económicas, subempleo y los efectos de la economía informal.

De igual forma se deberá atender la actualización de la ley general de asentamientos humanos así como los ordenamientos que tienen algún efecto en el desarrollo de las regiones. Atender de forma integral el ordenamiento territorial considerando las variables como la educación ambiental y la innovación tecnológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) “Capítulo II. Nueva Gestión Pública”, en *Gobernanza y Nueva Gestión Pública*; Editorial FCE. México DF. Pp. 137-236.
2. Boltvinik, K. J. y Hernández L.E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México D.F. Siglo XXI.
3. Boltvinik, J., y Damián A. (Coords.) (2004). *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. Siglo veintiuno editores. México DF.
4. Carrillo Huerta, Mario M. (2002), *Desarrollo Regional. Estudios recientes en México. Selección de Teoría y Evidencia Empírica*, Puebla, Fondo Editorial UNIPUE. 1ª. Ed.
5. _____ (1998), “Estrategias y Políticas de desarrollo Regional en México”, en Mario M. Carrillo Huerta y René Valdiviezo Sandoval (Coord.) *Tlaxcala en el marco de la política regional mexicana*. Tlaxcala; UAT.
6. Corona J., Miguel Ángel (2008). Ponencia Titulada: “*La economía social como alternativa de desarrollo municipal*” en *Foro de Desarrollo Social*, convocado por el Ayuntamiento del municipio de Puebla. Abril de 2008.
7. Flores González, Sergio (2007). *Megalópolis de la región centro de México, evolución, cambio territorial y perspectivas*. Puebla; CISO-BUAP. 1ª Edición.
8. _____ (2004), *Sistema de ciudades y desarrollo regional en el Estado de Tlaxcala, 1970-2000*, Puebla; Coedición BUAP-CONACYT-Coordinación General de Ecología de Tlaxcala-El Colegio de Tlaxcala, 1ª. Ed.

9. Fox, Jonathan y Libby Haight (Coords) (2010) *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*; Coedición: CIDE/Woodrow Wilson International Center for Scholars/UC Santa Cruz, México DF.
10. Garza Villareal, Gustavo (2012). *Revolución terciaria en el mundo contemporáneo (Estados Unidos, Cuba y México)*; Ponencia presentada el 8 de Noviembre de 2012 en la Catedra Magistral Dr. Mario M. Carrillo Huerta, El Colegio de Economistas del Estado de Puebla. Puebla. Pue., p. 38
11. _____ (2010) "La transformación urbana en México 1970-2020"; en Gustavo Garza y Martha Schteingart (Coord.) (2010) *II. Desarrollo urbano y regional*; El Colegio de México, México DF. 1ª Edición.
12. Kaplan, Marcos (2003). "Globalización, política y estado" en; Oswald Úrsula (Coord. Edit.), *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*. México D.F.; coedición UNAM, CANACINTRA, COLTLAX, Gob. del Estado de Tlaxcala, 1a. Edición.
13. _____ (2003) *Introducción a las políticas públicas*; Fondo de Cultura Económica. México, DF. L
14. _____ (1992a) "La orientación hacia las políticas" en Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp); *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa, México DF. Pp.79-103. L
15. _____ (1992b). "La concepción emergente de las ciencias políticas" en Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.) *Op-Cit*. Pp. 105-117. -
16. _____ (1951) *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford University Press. Stanford. CA. L
17. _____ (1992) *Las políticas públicas*. Ed. Ariel. Barcelona. Pp.109-128 M
18. _____ (2006) *Visión mundial: comparación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, 2006*. ONU-Banco Mundial. O
19. SEDESOL (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México DF.
20. SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, DF.; Coedición SEDESOL-CONAPO-INEGI, 1ª. Ed.
21. _____ (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, DF.; Coedición SEDESOL-CONAPO-INEGI, 1ª. Ed.
22. Sobrino, Jaime (1993). *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México, DF., Instituto Nacional de Administración Pública.
23. Székely, P.M. (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. México, DF.: Secretaría de Desarrollo Social, Poder Ejecutivo Federal de México.
24. Vuskovic, Bravo, Pedro (1993), *Pobreza y desigualdad en América Latina*; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.
25. Widavsky, Aaron (1987) *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*; Segunda Edición, Transaction Publishers, New Jersey, USA.

REVISTAS

1. Narro Robles, José; Moctezuma Navarro, David y Diego de la Fuente Stevens (2013) “Descalabros y desafíos de la política social en México” *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 44. No. 174, julio-septiembre 2013. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
2. Greenhouse, Samuel M. (1966) “The Planning-Programming-Budgeting System: Rationale, Language, and Idea-Relationships”; *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (Dec.), Pp. 271-277; disponible en <http://www.jstor.org/stable/973298> (15/02/2013)

PAGINAS ELECTRÓNICAS

1. atalichio, Ricardo (2007), "Tema especial. Desarrollo sustentable" en *www.ecoport.net* (15/02/2013) N
2. CDE (2004) *Coordinación de Políticas Públicas para enfrentar las disparidades regionales*, disponible en www.oecd.org/centrodemexico (08/07/2013) O
3. PNUD (2000) *Informe sobre desarrollo humano 2000*; Ediciones Mundi Prensa, España. 1a Edición; Disponible en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ES.pdf (Junio de 2012).
4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*; México DF. CONEVAL. www.coneval.gob.mx
5. Consejo Nacional de Población (2012) *Índice de marginación por localidad 2010*; México DF. CONAPO. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx> (15/06/2012)
6. INEGI (2012) *Censo de población y vivienda 2010*; México DF. Disponible en <http://www.censo2010.org.mx/> (15/06/2012)