



# REVISTA INCLUSIONES

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEXICO:  
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS**

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 9 . Número Especial

Abril / Junio

2022

ISSN 0719-4706

Editores:

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Dra. Berenice Alfaro Ponce

Dr. Israel Cruz Badillo

**CUERPO DIRECTIVO**

**Director**

**Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda**  
Universidad Católica de Temuco, Chile

**Editor**

**Alex Véliz Burgos**  
Obu-Chile, Chile

**Editor Científico**

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**  
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

**Editor Brasil**

**Drdo. Maicon Hervertino Lino Ferreira da Silva**  
Universidade da Pernambuco, Brasil

**Editor Europa del Este**

**Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev**  
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

**Cuerpo Asistente**

**Traductora: Inglés**

**Lic. Pauline Corthorn Escudero**  
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Portada**

**Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos**  
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**COMITÉ EDITORIAL**

**Dra. Carolina Aroca Toloza**  
Universidad de Chile, Chile

**Dr. Jaime Bassa Mercado**  
Universidad de Valparaíso, Chile

**Dra. Heloísa Bellotto**  
Universidad de Sao Paulo, Brasil

**Dra. Nidia Burgos**  
Universidad Nacional del Sur, Argentina

**Mg. María Eugenia Campos**  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

**Dr. Francisco José Francisco Carrera**  
Universidad de Valladolid, España

**Mg. Keri González**  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

**Dr. Pablo Guadarrama González**  
Universidad Central de Las Villas, Cuba

**Mg. Amelia Herrera Lavanchy**  
Universidad de La Serena, Chile

**Mg. Cecilia Jofré Muñoz**  
Universidad San Sebastián, Chile

**Mg. Mario Lagomarsino Montoya**  
Universidad Adventista de Chile, Chile

**Dr. Claudio Llanos Reyes**  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Dr. Werner Mackenbach**  
Universidad de Potsdam, Alemania  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín**  
Universidad de Santander, Colombia

**Ph. D. Natalia Milanesio**  
Universidad de Houston, Estados Unidos

**Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer**  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Ph. D. Maritza Montero**  
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

**Dra. Eleonora Pencheva**  
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

**Dra. Rosa María Regueiro Ferreira**  
Universidad de La Coruña, España

**Mg. David Ruete Zúñiga**  
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

**Dr. Andrés Saavedra Barahona**  
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

**Dr. Efraín Sánchez Cabra**  
Academia Colombiana de Historia, Colombia

**Dra. Mirka Seitz**  
Universidad del Salvador, Argentina

**Ph. D. Stefan Todorov Kapralov**  
South West University, Bulgaria

**COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL**

**Comité Científico Internacional de Honor**

**Dr. Adolfo A. Abadía**

*Universidad ICESI, Colombia*

**Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Martino Contu**

*Universidad de Sassari, Italia*

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**

*Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil*

**Dra. Patricia Brogna**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Horacio Capel Sáez**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Javier Carreón Guillén**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Lancelot Cowie**

*Universidad West Indies, Trinidad y Tobago*

**Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar**

*Universidad de Los Andes, Chile*

**Dr. Rodolfo Cruz Vadillo**

*Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México*

**Dr. Adolfo Omar Cueto**

*Universidad Nacional de Cuyo, Argentina*

**Dr. Miguel Ángel de Marco**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Emma de Ramón Acevedo**

*Universidad de Chile, Chile*

**Dr. Gerardo Echeita Sarrionandía**

*Universidad Autónoma de Madrid, España*

**Dr. Antonio Hermosa Andújar**

*Universidad de Sevilla, España*

**Dra. Patricia Galeana**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dra. Manuela Garau**

*Centro Studi Sea, Italia*

**Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg**

*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia*

*Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos*

**Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez**

*Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia*

**José Manuel González Freire**

*Universidad de Colima, México*

**Dra. Antonia Heredia Herrera**

*Universidad Internacional de Andalucía, España*

**Dr. Eduardo Gomes Onofre**

*Universidade Estadual da Paraíba, Brasil*

**Dr. Miguel León-Portilla**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Miguel Ángel Mateo Saura**

*Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España*

**Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros**

*Diálogos em MERCOSUR, Brasil*

**+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández**

*Universidad del Zulia, Venezuela*

**Dr. Oscar Ortega Arango**

*Universidad Autónoma de Yucatán, México*

**Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut**

*Universidad Santiago de Compostela, España*

**Dr. José Sergio Puig Espinosa**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dra. Francesca Randazzo**

*Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras*

**Dra. Yolando Ricardo**

*Universidad de La Habana, Cuba*

**Dr. Manuel Alves da Rocha**

*Universidade Católica de Angola Angola*

**Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza**

*Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica*

**Dr. Miguel Rojas Mix**

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades  
Estatales América Latina y el Caribe*

**Dr. Luis Alberto Romero**

*CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dr. Adalberto Santana Hernández**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Juan Antonio Seda**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva**

*Universidad de Sao Paulo, Brasil*

**Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso**

*Universidad de Salamanca, España*

**Dr. Josep Vives Rego**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Comité Científico Internacional**

**Mg. Paola Aceituno**

*Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile*

**Ph. D. María José Aguilar Idañez**

*Universidad Castilla-La Mancha, España*

**Dra. Elian Araujo**

*Universidad de Mackenzie, Brasil*

**Mg. Romyana Atanasova Popova**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Dra. Ana Bénard da Costa**

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal  
Centro de Estudios Africanos, Portugal*

**Dra. Alina Bestard Revilla**

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,  
Cuba*

**Dra. Noemí Brenta**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Ph. D. Juan R. Coca**

*Universidad de Valladolid, España*

**Dr. Antonio Colomer Vialdel**

*Universidad Politécnica de Valencia, España*

**Dr. Christian Daniel Cwik**

*Universidad de Colonia, Alemania*

**Dr. Eric de Léséulec**

*INS HEA, Francia*

**Dr. Andrés Di Masso Tarditti**

*Universidad de Barcelona, España*

**Ph. D. Mauricio Dimant**

*Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel*

**Dr. Jorge Enrique Elías Caro**

*Universidad de Magdalena, Colombia*

**Dra. Claudia Lorena Fonseca**

*Universidad Federal de Pelotas, Brasil*

**Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo**

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*

**Dra. Carmen González y González de Mesa**

*Universidad de Oviedo, España*

**Ph. D. Valentin Kitanov**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Mg. Luis Oporto Ordóñez**

*Universidad Mayor San Andrés, Bolivia*

**Dr. Patricio Quiroga**

*Universidad de Valparaíso, Chile*

**Dr. Gino Ríos Patio**

*Universidad de San Martín de Porres, Perú*

**Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. Vivian Romeu**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. María Laura Salinas**

*Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

**REVISTA  
INCLUSIONES** M.R.  
REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**Dr. Stefano Santasilia**

*Universidad della Calabria, Italia*

**Mg. Silvia Laura Vargas López**

*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México*

**Dra. Jaqueline Vassallo**

*Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*

**CUADERNOS DE SOFÍA  
EDITORIAL**

**Dr. Evandro Viera Ouriques**

*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

**Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez**

*Universidad de Jaén, España*

**Dra. Maja Zawierzeniec**

*Universidad Wszechnica Polska, Polonia*

## Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



ORES



uOttawa

Bibliothèque Library



**LA GOBERNANZA URBANA EN EL FOMENTO A LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA  
EN EL TEMA TERRITORIAL Y URBANO MEXICANO**

**URBAN GOVERNANCE IN THE PROMOTION OF DEMOCRATIC PLANNING  
IN THE MEXICAN TERRITORIAL AND URBAN ISSUE<sup>1</sup>**

**Mtro. David Arturo Rodríguez Calzadías**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3895-6481>

[calzadiadzavid@gmail.com](mailto:calzadiadzavid@gmail.com)

**Dra. Sonia Bass Zavala**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9261-9430>

[basz.sonia@gmail.com](mailto:basz.sonia@gmail.com)

**Fecha de Recepción:** 03 de febrero de 2022 – **Fecha Revisión:** 04 de febrero de 2022

**Fecha de Aceptación:** 08 de marzo de 2022 – **Fecha de Publicación:** 01 de abril de 2022

**Resumen**

El tema territorial y urbano mexicano forma parte integral del desarrollo nacional, a través del marco de la Planeación Democrática. Sin embargo, actualmente los resultados son insatisfactorios. Ante ello, se revisó el marco institucional y objetivos de la Planeación Democrática en México enfocada a la planeación territorial y urbana. Adicionalmente se investigó sobre la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas y la planeación, así como las oportunidades que la gobernanza ofrece, observándose que el fomento de la Gobernanza Urbana, resulta valioso en el fortalecimiento a una Planeación Democrática enfocada a un desarrollo congruente con los objetivos nacionales de planeación, sobre el tema señalado.

**Palabras Claves**

Planeación – Participación, Gobernanza – Territorio – Ciudad

**Abstract**

The Mexican territorial and urban issue is an integral part of national development, through the framework of Democratic Planning. However, the results are currently unsatisfactory. Given this, the institutional framework and objectives of Democratic Planning in Mexico focused on territorial and urban planning were reviewed. Additionally, the importance of citizen participation in Public Policies and planning was investigated, as well as the opportunities that governance offers, observing that the promotion of Urban Governance is valuable in strengthening a Democratic Planning focused on a congruent development with the national planning objectives, about the indicated subject.

---

<sup>1</sup> El artículo parte del trabajo de investigación realizada para una tesis elaborada por el Mtro. David Arturo Rodríguez Calzadías, con la asesoría de la Dra. Sonia Bass Zavala, para la obtención del grado de Doctor en Políticas Públicas, en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. La investigación lleva como título "Propuesta de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en los Instrumentos de Planeación Territorial y Urbana".

### Keywords

Planning – Participation – Governance – Territory – City

#### Para Citar este Artículo:

Rodríguez Calzadías, David Arturo y Bass Zavala, Sonia. La Gobernanza Urbana en el fomento a la Planeación Democrática en el tema territorial y urbano mexicano. Revista Inclusiones Vol: 9 num Esp. (2022): 79-94.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported  
(CC BY-NC 3.0)

Licencia Internacional



## Introducción

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) evaluó la política pública en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en México, al período 2013-2018, encontrando la ausencia de una política nacional integrada, la incongruencia entre los objetivos de desarrollo nacional y las acciones realizadas, una baja coordinación entre niveles de gobierno e instituciones, además de un crecimiento descontrolado con insuficiente equipamiento e infraestructura. Si bien, la evaluación es a nivel federal, estos problemas se presentan en el resto del país, al ser un reflejo de la política nacional. Esta situación genera afectaciones en diversos elementos del desarrollo de la población, en mayor medida en los grupos más vulnerables y segregados, así como respecto de las zonas con mayores niveles de riesgo, reduciendo su nivel de calidad de vida<sup>2</sup>. El presente artículo se plantea estudiar la forma en que la política pública, enfocada al tema territorial y urbano, puede ser abordada dentro del marco legal existente en México, así como frente a los avances de las ciencias sociales, con vistas a generar una política congruente con los objetivos de desarrollo nacional. Para lograr lo propuesto el trabajo se divide en ocho apartados. En el primero refiere a la metodología que considerara el estudio de diversos marcos, ideas y conceptos; en el segundo se enfoca a la forma en que la planeación territorial y urbana se ha aplicado en México; el tercero refiere a las políticas como una herramienta de cambio en el desarrollo de políticas públicas. En el cuarto apartado se estudia el papel que ejerce la participación ciudadana en una democracia con miras a fortalecer las políticas públicas en México; el quinto donde se centra en la Planeación Democrática aplicada al tema territorial y urbano. El sexto se centra en el papel que juega la gobernanza frente a la búsqueda por mejores políticas públicas; el séptimo se dedica al estudio de la gobernanza urbana. En el octavo se observan las ventajas en incorporar dicha gobernanza, frente a los problemas que la política territorial y urbana se enfrenta en México, convirtiéndolo en el apartado donde se presentan los hallazgos obtenidos. Finalmente, las conclusiones del trabajo, respecto de las ventajas encontradas a través del empleo de la gobernanza urbana, en la generación de mejores políticas públicas territoriales y urbanas.

## Metodología

Se propone estudiar las políticas públicas y la planeación, dirigido a la mejora en la calidad de vida de la población mexicana en el tema territorial y urbano, a partir del marco normativo de la Planeación Democrática, los objetivos de desarrollo que se plantean con la misma, así como las oportunidades que ofrece la gobernanza urbana frente a ello. Para lograrlo se realiza un análisis documental acerca de los principales hallazgos en las materias abordadas, comparándolos con las condicionantes expresadas en el marco legal mexicano, determinando la conveniencia de los resultados obtenidos, para el pleno cumplimiento de las mencionadas condicionantes. Se realiza una argumentación de ideas y conceptos, con base en los avances en las ciencias sociales, respecto a las políticas públicas, la planeación, la democracia, la participación ciudadana, la gobernanza y el tema territorial y urbano; en conjunción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), vigentes.

---

<sup>2</sup> ASF, Evaluación Número 1591-De “Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial”, (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2017), Consultado el 8 de septiembre del 2021.

A partir de lo anterior, se estudia el proceso de transformación experimentada en las instituciones que abordan el tema territorial y urbano en México, además del estado actual de la política en el país, conforme a una evaluación por parte de la ASF. Posteriormente se revisa la utilidad en el empleo de la planeación en las políticas públicas, subrayando el proceso experimentado en la materia, conforme a la planeación enfocada al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Lo anterior considerando los diversos elementos propuestos a partir de los avances en la materia por parte de las ciencias sociales. A continuación, se revisa el papel que la participación ciudadana ejerce en una democracia, al igual que las formas en que puede implementarse con vistas a su fortalecimiento y en la mejora de la actuación gubernamental. Posteriormente, el aspecto constitucional de la Planeación Democrática fue estudiado, en conjunto con lo expresado en el marco federal sobre el tema de la planeación, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Ello buscando destacar los aspectos concernientes a la democratización de tales políticas. Consecuentemente, se estudió la gobernanza, definiendo cuando un acto de gobierno se considera de tal característica, junto a los retos y oportunidades que la misma ofrece, con vistas al marco legal de la Planeación Democrática. Además, se revisó el origen y características de la gobernanza urbana y sus implicaciones con vistas a la búsqueda por mejorar la calidad de vida de la población, a través de ella. Finalmente, con el marco generado, se observan las oportunidades que la Gobernanza Urbana posee, a fin de revisar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo propuestos a alcanzar, mediante la Planeación Democrática del desarrollo en México.

### **Planeación territorial y urbana mexicana**

La planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México inicia formalmente a partir de la aparición de la Comisión Nacional de Caminos, en 1925, y la Comisión Nacional de Irrigación en 1926, aunque la Ley General de Planeación de 1930, además de los dos planes sexenales de los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho resultan los mayores hitos<sup>3</sup>.

La primera institución creada con tal propósito es la Comisión Nacional de Zonas Áridas en 1970. En esta década surgen una serie de instituciones dedicadas a dar solución a temas relacionados a la implementación de políticas que atendían el desarrollo del país. En 1972 aparece la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que da atención al tema. En 1975 surge la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, encargada de la generación de los planes de desarrollo, hasta 1976 en que el tema es retomado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), en seguimiento a la primer Ley General de Asentamientos Humanos. Para 1981 entra en funciones el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), enfocado a la vivienda popular. En 1982 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) sustituye a la SAHOP, para en 1992 ser sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En 1988 surge el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), para la atención de temas de riesgos, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Para el año 2000, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), toma el tema ambiental y en el 2006 aparece la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI),

---

<sup>3</sup> Francisco García, “La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006)”, Investigaciones Geográficas Vol: 1 num 71 (2008): 102 y Antonio Azuela, “El Ordenamiento Territorial en la Legislación Mexicana”, En La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica, coords. María Sánchez, Gerardo Bocco y José Casado. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013). 47-77.

como la responsable en vivienda. Posteriormente en el 2013, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se convierte en la principal responsable en la actualidad, aunque colaborando con otras secretarías, donde destaca la Secretaría de Bienestar, que sustituye a SEDESOL en el 2018<sup>4</sup>. Con dicho historial, se observa la falta de un enfoque único, orientado, integral y transexenal, el cual encamine la planeación en el tema, hacia un objetivo congruente de Política Pública nacional.

### La planeación territorial y urbana como herramienta de cambio

Las políticas públicas son una herramienta para la generación de acciones frente a objetivos trazados, buscando atender problemas públicos y brindando confianza a los sectores privados en la protección a su propiedad dentro de un marco legal y de provisión de bienes, servicios e infraestructura de interés público<sup>5</sup>. Ante ello, resulta conveniente contar con mecanismos de planeación de cara a los retos de la administración pública, generando los resultados, participación y transparencias que la sociedad exige, con un soporte científico que asegure resultados óptimos, de largo plazo y generalizados<sup>6</sup>.

En Latinoamérica la planeación se impulsó por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), mediante planes y programas, con una orientación industrial desarrollista endógena, basada en un amplio gasto gubernamental y un espíritu keynesiano. Sin embargo, los limitados resultados obtenidos finalizaron tal enfoque<sup>7</sup>, aunados a la aplicación meramente formal del mismo, para el caso de Latinoamérica<sup>8</sup>. Tal planeación se cuestionó entre otros aspectos por sus carencias ante los avances presentados en las ciencias sociales sobre ingeniería social y la búsqueda del realismo, a partir de la fabilidad<sup>9</sup>, el reconocimiento del racionalismo limitado<sup>10</sup> y el cuestionamiento a la planeación holística, debido a la imposibilidad del conocimiento completo<sup>11</sup>. Esto se añade a la noción de un proceso continuo de generación de políticas rehechas sucesivamente<sup>12</sup>, o el cuestionamiento de Jürgen Habermas en tanto que los intereses privados difieren de los objetivos sociales, en tales procesos. Con ello, se observó que la planeación es complejizada con actores movilizándose por la búsqueda de favores de la autoridad<sup>13</sup>. Así, el Banco Mundial en su informe de 1991 “La tarea acuciante del desarrollo”, propuso un enfoque racional limitado y siguiendo a la economía neoclásica, en la planeación. Dicha perspectiva, si bien es controvertida, su aplicación generalizada es reconocida.

<sup>4</sup> ASF, Evaluación Número 1591-De “Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial”; Gustavo Garza, La urbanización de México en el siglo XX (Ciudad de México: El Colegio de México, 2003) y Antonio Azuela, “El Ordenamiento Territorial en la Legislación Mexicana”...

<sup>5</sup> William Parsons, Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, (Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007).

<sup>6</sup> Carlos De Mattos, “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”, Revista Paranaense de Desenvolvimento Vol: 1 num 107 (2004): 9.

<sup>7</sup> Carlos De Mattos, “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”.

<sup>8</sup> Joan Prats, Reinventar la burocracia y construir la nueva agenda pública (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2012).

<sup>9</sup> Ángel Vázquez, José Acevedo, María Manassero y Pilar Acevedo, “Cuatro Paradigmas Básicos sobre la Naturaleza de la Ciencia”, Argumentos de Razón Técnica Vol: 1 num 4 (2001): 135.

<sup>10</sup> Herbert Simon, El Comportamiento Administrativo (Madrid: Aguilar, 1970).

<sup>11</sup> Carlos De Mattos, De la planificación a la governance...

<sup>12</sup> Charles Lindblom, “La Ciencia de Salir del Paso”, En La Hechura de las Políticas, edit. Luis Aguilar. (Ciudad de México: Porrúa. 1992). 201–225.

<sup>13</sup> Ángel Vázquez, José Acevedo, María Manassero y Pilar Acevedo, “Cuatro Paradigmas Básicos sobre la Naturaleza de la Ciencia”.

La economía neoclásica considera que el desarrollo parte de concentrar stock de capital físico, humano y conocimiento, generando con ello externalidades positivas. Con ello, se fomentó el enfoque hacia un desarrollo urbano competitivo frente a desequilibrios regionales, buscando en consecuencia impactar la calidad de vida de la población rural y urbana<sup>14</sup>. Tal acercamiento tiene sus críticas al observarse resultados dispares entre las regiones<sup>15</sup>.

Por su parte, la planeación territorial y urbana tradicionalmente era centralista y enfocada a sistemas de ciudades y temas arquitectónicos. Le Corbusier con su concepción urbana, además de la Carta de Atenas son unos de los principales pilares de tal visión, racionalista y simplificadora<sup>16</sup>. No obstante, considerando la multiplicidad de factores en el contexto en que actúa una política pública, el tema territorial y urbano debe observarse como un problema de carácter político<sup>17</sup>. A partir de ello, la planeación debe enfocarse a la realidad marcada por las relaciones públicas y privadas, pero implementando la eficacia y eficiencia con un amplio empleo de la intersubjetividad, con esto empoderando la escala local y regional<sup>18</sup>.

Con tales aspectos en consideración, lograr que la planeación territorial y urbana sea efectiva, no queda exento de cuestionamientos sobre cómo lograr una visión de conjunto y empática entre la población<sup>19</sup>, que supere la visión centrada en variables del entorno natural y de entorno transformado, atendiendo adicionalmente necesidades sociales y de salud mental y emocional en las ciudades<sup>20</sup> al tiempo que se incorporan los Objetivos del Desarrollo Sustentable<sup>21</sup>.

### La participación democrática en la planeación

La democracia es una forma de organización social, donde la titularidad procede de la ciudadanía y donde la participación popular cumple la función de moderar y controlar el poder<sup>22</sup>, buscando la dignidad e igualdad de la población e incluyendo el derecho a participar<sup>23</sup>. La participación se presenta de diversas formas pudiendo ser social con individuos asociados con intereses en común y dialogando con otras instituciones; comunitaria, lo que implica acciones colectivas comunitarias, usualmente con apoyo

<sup>14</sup> Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2003).

<sup>15</sup> Víctor Fernández, "Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana", *Revista EURE* Vol: 33 num 98 (2007): 97.

<sup>16</sup> Carlos De Mattos, *De la planificación a la governancs...*

<sup>17</sup> Yency Contreras, "Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano", *Revista Ciudades, Estados y Política* Vol: 5 num 1 (2018): 11.

<sup>18</sup> Sergio Peña, *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional*. (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. 2016).

<sup>19</sup> Andreas Haller, "Urbanites, smallholders, and the quest for empathy: Prospects for collaborative planning in the periurban Shullcas Valley, Peru", *Landscape and Urban Planning* Vol: 165 num 1 (2017): 220.

<sup>20</sup> Klara Winkler, Murray Scown y Kimberly Nicholas, "A classification to align social-ecological land systems research with policy in Europe", *Land Use Policy* Vol: 79 num 1 (2018): 137.

<sup>21</sup> Patrick Brandful, Michael Asibey, Marcia Opoku-Gyamfi y Charles Pephrah, "Urban planning and climate change in Ghana", *Journal of Urban Management* Vol: 8 num (2019): 261.

<sup>22</sup> Azucena Serrano, "La Participación Ciudadana en México", *Estudios Políticos* Vol: 9 num 34 (2015): 93.

<sup>23</sup> María Villareal, *Participación ciudadana y políticas públicas*, Décimo Certamen de Ensayo Político (Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2009).

asistencial; política, que se da con mecanismos de representación como el electoral; y ciudadana, la cual involucra al ciudadano en las acciones, metas y procesos políticos públicos, en una relación Estado-ciudadanos<sup>24</sup>, que pueden coexistir entre sí.

La participación ciudadana, permite comunicar necesidades e intereses ciudadanos a los tomadores de decisiones, aunque, no todos los ciudadanos se involucran de la misma forma o intensidad, incluso pudiendo elegir no participar, debido a cuestiones como barreras formales o informales, así como al acceso inequitativo a recursos políticos, disponibilidad de tiempo o incluso el lenguaje<sup>25</sup>. Adicionalmente, impacta en la misma, el que una política sea comprensible y benéfica para un ciudadano<sup>26</sup>.

Ante ello, la participación ciudadana institucionalizada se observa como aquella que fortalece la rendición de cuentas, empodera y produce reglas claras en la interacción sociedad-autoridad en el diseño de políticas públicas, aunque se reconoce que la rendición de cuentas puede deformarse, promoviendo democracias de mala calidad<sup>27</sup>.

Otro mecanismo destacable es el de la Contraloría Social orientada al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones de gobierno, que operativiza la participación misma, y en México históricamente destaca su implementación a través del Programa Nacional de Solidaridad<sup>28</sup>. Tal mecanismo es útil en los tres niveles de gobierno, aunque con énfasis en lo local. Es de reconocer que el mecanismo presenta retos como la exclusión, la dificultad para definir su efectividad y la aparente falta de resultados frente a otros mecanismos<sup>29</sup>. Por su parte, la evaluación de políticas públicas involucra la revisión de una política, programa o acción pública, examinando su implementación y resultados. Con ella se busca una interpretación objetiva mediante la comparativa con distintos estándares de desempeño, comprendiendo el contexto en que actúan las mismas y descubriendo elementos a reformular. Sin embargo, su aplicación puede generar incertidumbre y rechazo, entre los participantes<sup>30</sup>.

Se debe reconocer que la participación puede ser controlada por grupos corporativistas que intercambian legitimidad pública por diversos beneficios, con ello institucionalizando el clientelismo y creando categorías de ciudadanos clientes y no clientes<sup>31</sup>. Adicionalmente, en la práctica la participación se ha implementado con los consejos de participación ciudadana, organismos autónomos y consejos consultivos, que

<sup>24</sup> Nuría Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad. 1997).

<sup>25</sup> Sidney Verba, Kay Lehman, Henry Brady y Norman Nie, "Race, Ethnicity and Political Resources: Participation in the United States", *British Journal of Political Science* Vol: 23 num 4 (1993): 453.

<sup>26</sup> Fernanda Somuano, "Más allá del Voto: Modos de Participación Política no Electoral en México", *Foro Internacional*, Vol: 45 num 1 (2005): 65.

<sup>27</sup> Françoise Montambeault, "Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation?", *Latin American Politics and Society* Vol: 53 num 1 (2011): 91.

<sup>28</sup> Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX...*

<sup>29</sup> Felipe Hevia, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas: diagnóstico actualizado a 2004*. (Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF), 2006).

<sup>30</sup> Talina Olvera, *Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas*. (Pachuca de Soto: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2018) y *Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas* (Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015).

<sup>31</sup> Françoise Montambeault, "Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation?"...

han complejizando la democratización estatal cuando tales espacios fomentan el particularismo, el centralismo y la falta de democracia interna<sup>32</sup>.

Con estos elementos relativos a la participación ciudadana, para su fomento en el caso mexicano, en 1977 se realiza una reforma política electoral en la CPEUM, abriendo la participación de los partidos al sistema político<sup>33</sup>, pero adicionalmente con la inclusión de la Planeación Democrática, que constituye el principal elemento de fomento e institucionalización de la participación ciudadana, para la época.

### **La Planeación Democrática territorial y urbana**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática nace en México en 1983, con la reforma al artículo 25 de la CPEUM, atribuyendo el desarrollo nacional al Estado con el fin de fortalecer el régimen democrático entre otros aspectos. Además, el reformado Artículo 26 de la Constitución, indica que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática que promueva la democratización nacional del Estado. Así mismo, entre los objetivos del proyecto nacional se destaca una Planeación Democrática que incluya las aspiraciones de la sociedad con el fin de incorporarlas en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los diversos programas derivados, a los que se sujetará la administración. Finalmente se faculta al Estado para establecer mecanismos de participación para tal fin, con alcance a todas las entidades de la administración pública y estados del país<sup>34</sup>. De esta manera, el mencionado Sistema plantea vincular la gestión pública con los grupos sociales, adaptando la estructura jurídica, política y administrativa en los tres niveles de gobierno, con ello alejándola de una acción centralizada e indicativa de la planeación. En adición y como parte de dicho proceso, se destaca la expedición de la Ley de Planeación de 1983, que derogó la de 1930, su antecedente más remoto<sup>35</sup>.

En la Ley de Planeación, el Artículo 12 detalla que la planeación debe darse en congruencia con la CPEUM, por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). Luego, el Artículo 13 establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En el Artículo 14 se indican las atribuciones en el SNPD para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), destacando la elaboración del PND, con las propuestas de la APF, los gobiernos estatales y la participación social; los criterios generales para la APF en sus programas derivados del Plan, que incluirán la participación de diversos actores; tal como, el empleo de indicadores de seguimiento. Luego, el Artículo 16 señala que las dependencias de la APF intervendrán en el Plan según sus competencias, elaborarán programas sectoriales considerando las aportaciones de las entidades y órganos sectoriales autónomos, gobiernos estatales y los ejercicios de participación social; incorporarán la variable territorial; asegurarán la congruencia al PND y verificarán la relación de los presupuestos ejercidos hacia el Plan; entre otros aspectos. En el Artículo 17, se señala que las entidades paraestatales elaboren sus programas sectoriales, añadiendo el tema territorial; así como verificar resultados, objetivos y prioridades del programa

<sup>32</sup> Alberto Olvera, *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Proyecto Desarrollo de Agencias Ciudadanas 2006 (Xalapa: Universidad Veracruzana, 2007).

<sup>33</sup> Azucena Serrano, "La Participación Ciudadana en México"...

<sup>34</sup> Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación, 2021).

<sup>35</sup> Francisco Coquis, "Sistema Nacional de Planeación". En *La Constitución y el Derecho Administrativo*, editado por Jorge Fernández (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015). 187-204.

institucional. Esto permitiría se replique lo aplicable a las dependencias de la APF, aunque reduciendo la participación ciudadana. Luego, en el artículo 18, se indica que la Secretaría de la Función Pública evaluará las acciones realizadas, para el cumplimiento del Plan y programas. Posteriormente, el “*Capítulo Tercero Participación Social en la Planeación*”, indica que los diversos grupos sociales participarán en el SNPD. Para ello los reglamentos indicarían la forma, términos, periodicidad y organización para realizarlo. Por último, el Artículo 40 señala que los proyectos de presupuesto, las iniciativas de leyes de ingreso y los actos de las dependencias de la APF que busquen inducir acciones en la sociedad, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan<sup>36</sup>.

Por otro lado, en la LGAHOTDU, se indica en el Artículo 4to, los principios de la política territorial y urbana, subrayando la congruencia entre los planes y políticas, la Participación Democrática y la transparencia. Después, en el Artículo 19 se menciona que, para operativizar las obligaciones en la CPEUM sobre la materia, deberán constituirse los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, comisiones metropolitanas y de conurbaciones, además de consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda. Después, en el Artículo 20 se señala que tales consejos deben ser democráticos, considerándose la perspectiva de género y representaciones sociales, gubernamentales, miembros de colegios profesionistas, la academia, órganos empresariales y expertos, entre otros, para participar a título honorífico. Por último, en el Artículo 21 se señala que los mencionados consejos o ayuntamientos podrán participar en las políticas estatales o federales; impulsar la participación ciudadana, difundir la planeación generada; evaluar los resultados de los programas y colaborar con organismos públicos y privados en la materia, entre otras funciones<sup>37</sup>. Se observa institucionalización de la participación ciudadana en el tema de la planeación integral, junto con la territorial y urbana, aunque sin asegurar que la misma se limite a grupos u organizaciones afines, quienes reducirían su efectividad.

### **La gobernanza en la generación de mejores políticas**

Un acto de gobierno se presenta en la gobernanza al incluir al menos una de estas características: visibilización de actores en la toma de decisiones; reconocimiento de un contexto en que actúan las políticas; un gobierno que colabora con redes público-privadas; una teoría de cambio basada en la transparencia y rendición de cuentas; o un cambio social mediante redes, que sustituyen o complementan a la autoridad. Su origen se considera a partir de la crisis del Estado y su pérdida de credibilidad ante la sociedad<sup>38</sup>. La gobernanza, considera derechos y obligaciones sociales, lo que permite construir su ciudadanía, al atender necesidades colectivas y en el proceso democratizando al Estado<sup>39</sup>. Adicionalmente, la gobernanza no se centra en insumos y resultados, sino en el proceso mismo, la generación de acuerdos, la conciliación, la transparencia y la rendición de cuentas<sup>40</sup>. Ante ello, la gobernanza requiere de compromisos mutuos fomentando una relación transparente y recíproca entre los diversos actores participantes.

<sup>36</sup> Congreso de la Unión, Ley de Planeación. (Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación, 2021).

<sup>37</sup> Congreso de la Unión, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación, 2020).

<sup>38</sup> Porras Francisco, Gobernanza: Propuestas, Límites y Perspectivas. (Ciudad de México: Contemporánea Políticas Públicas, 2016).

<sup>39</sup> Alicia Ziccardi, Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004).

<sup>40</sup> Tony Bovaird y Elke Loeffler, Public Management and Governance (New York: Routledge, 2015).

Por otro lado, la gobernanza busca generar un marco legal, y de acción colectiva, que incorpore y comprenda a todos los actores del contexto, buscando influenciar en el timoneo del gobierno, hacia ciertos objetivos<sup>41</sup>. El concepto del timoneo comprende al gobierno como central en la toma de decisiones, aunque socialmente desplazado en un número creciente de problemas públicos. Además, la compleja estructura gubernamental enfrenta intereses de diversos actores, a favor o incluso en contra de los objetivos de desarrollo. Tales actores poseen diversos grados de independencia, jerarquía, y capacidad de auto-organización. Ante ello, se busca “timonear” como en una embarcación, encauzando a los actores hacia objetivos comunes a ellos<sup>42</sup>.

Esta perspectiva es promovida por diversos organismos internacionales, destacando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante la “Buena Gobernanza”, la cual considera gobiernos con baja intervención financiera, y gran participación ciudadana<sup>43</sup>. En el año 2001, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco Sobre la gobernanza, en el cual se destaca la inclusión de la transparencia, la participación ciudadana, la corresponsabilidad, el seguimiento y la congruencia normativa. Incorporando temas como la equidad y la sustentabilidad, entre muchos otros, conforme a la visión contemporánea del desarrollo.

Ello implica un acercamiento interdisciplinario atendiendo con efectividad los complejos contextos en que se aplicarán las políticas públicas<sup>44</sup>. Con esto, se observa que las mejoras integrales en la calidad de vida deben ser el objetivo principal a alcanzar, en lugar de exclusivamente el cumplimiento en la oferta de servicios<sup>45</sup>. Sin embargo, ello no implica abandonar herramientas valiosas como los indicadores de seguimiento o los Presupuestos Basados en Resultados, sino comprender sus límites y alcances.

La gobernanza no está exenta de cuestionamientos, destacando su empleo a favor de visiones acordes a la autoridad, mediante arreglos con grupos o redes, que fortalezcan el *status quo*, al igual que las expectativas irreales o “de moda” sobre dicho concepto<sup>46</sup>, aunado a la complejidad que añade su inclusión en el actuar gubernamental<sup>47</sup>.

Frente a ello, debe considerarse que no todas las redes de actores sociales buscan sólo el beneficio de las mismas, además que el clientelismo y corporativismo pueden enfrentarse con mayor transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, los nuevos retos y pérdida de legitimidad gubernamental obligan a la reforma institucional, para hacer frente a ello, por lo que la gobernanza puede acelerar tal proceso de cambio, mejorando los liderazgos y mecanismos internos. Igualmente, la reducción del estado y la austeridad fiscal no entran en conflicto con la transparencia y rendición de cuentas,

<sup>41</sup> Gerry Stoker, “Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*. Vol: 50 num 1(1998): 17.

<sup>42</sup> Francisco Porras, “Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana”, *Open Insight* Vol: 9 num 15 (2017): 11.

<sup>43</sup> José Somoza, “Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación en las Ciudades Medias Españolas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* Vol: 1 num 61 (2013): 47.

<sup>44</sup> Francisco Porras, “Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana”.

<sup>45</sup> Tony Bovaird y Elke Loeffler, *Public Management and Governance*...

<sup>46</sup> Porras Francisco, *Gobernanza: Propuestas, Límites y Perspectivas*...

<sup>47</sup> Gerry Stoker, “Governance as theory: five propositions”.

que son esenciales en la gobernanza. Finalmente, la gobernanza ofrece múltiples beneficios, en la búsqueda por resolver la crisis del Estado.

### **Gobernanza Urbana, para mejores políticas territoriales y urbanas**

Los procesos de intervención a gran escala del territorio y ciudades en los ochentas en los Estados Unidos, Europa y Latinoamérica, se ligaban a la imagen urbana, buscando fomentar la competitividad mediante la atracción de inversiones, a partir de nuevas centralidades urbanas, servicios residenciales, comerciales, culturales y de ocio, en que la generación de arquitectura emblemática para el marketing urbano, fue dominante. Estas inversiones que aseguraban, serían cubiertas por incrementos en el precio del suelo e ingresos al territorio intervenido. Sin embargo, se observa en múltiples casos, una distribución desigual de riesgos y beneficios entre el gobierno y privados, en la búsqueda de beneficios locales, los que usualmente resultan ser efímeros ante la competencia internacional<sup>48</sup>. Y también, destacan los “megaproyectos”, encaminados a impulsar la competitividad. Sin embargo, estos proyectos en múltiples ocasiones pueden producir exclusión social e incremento de la desigualdad y vulnerabilidad social, debido a los cambios de uso de suelo que requieren para su implementación, por su magnitud y por la predilección a ubicarlos en espacios centrales. Se ha encontrado que, en múltiples ocasiones durante su desarrollo, la autoridad aboga por los intereses privados relegando aquellos sociales. Igualmente se cuestiona el argumento del incremento en el valor del suelo, al generarse una rentabilidad económica, más no necesariamente social, por lo que los actores locales pueden no ser beneficiarios de tal incremento del ingreso<sup>49</sup>.

Como consecuencia de estos modelos de desarrollo, se observan procesos de gentrificación urbana, con incrementos en los precios de la vivienda, pero que no atraen las inversiones esperadas, generando ciudades con fragmentaciones urbanas y sociales. Ante ello, la planeación territorial y urbana debe considerar un proceso amplio en función de los intereses de la población y aprovechando las capacidades endógenas del espacio; que no se encuentran en función de las necesidades de actores externos que pueden tener sólo visiones de corto plazo en la zona<sup>50</sup>. Así, tales modelos de desarrollo requerirían validarse con base en la mejora sensible y perceptible de la calidad de vida de los habitantes locales en general.

Frente a esto es prudente señalar que la población ha mostrado un creciente rechazo a las políticas que afectan el espacio público, generándose movimientos y movilizaciones, que cuestionan la autoridad, al tiempo que exigen respeto a los derechos ciudadanos y demandan la inclusión ciudadana en tales proyectos<sup>51</sup>.

Con esto, resulta valioso el empleo, fomento y desarrollo de las herramientas ya existentes en la normatividad nacional, para fomentar la participación ciudadana en las políticas del sector, generando bienestar común y una mejor relación entre la autoridad, el

<sup>48</sup> José Somoza, “Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación en las Ciudades Medias Españolas”.

<sup>49</sup> Jesús Morales, “Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México”, Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura Vol: 7 num 2 (2017): 35.

<sup>50</sup> José Somoza, Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación...

<sup>51</sup> Jesús Morales, “Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México”.

sector social, el privado y la población en general, hacia objetivos en común. Tales objetivos resultan así mismo congruentes con aquellos propuestos a partir de la Planeación democrática.

Así, se propone la gobernanza, como una visión transterritorial de largo plazo que promueva mejores niveles generales de bienestar<sup>52</sup>, especialmente al buscar “*hacer ciudad*”, con una participación amplia, firme y consensada para el desarrollo de proyectos urbanos, los cuales ciudadanizan las Políticas Públicas<sup>53</sup>, así como el empleo de la participación ciudadana en la planeación, para comunicar y negociar objetivos a alcanzar<sup>54</sup>. Esto implica una mayor interconexión entre políticas, niveles de gobierno y actores en la generación de acciones transformadoras<sup>55</sup>, convirtiendo la planeación en un activo que genere intervenciones localmente relevantes<sup>56</sup>. Ello legitimaría la actuación de la autoridad, ayudando a recuperar la confianza de la población.

### **Resultados sobre las oportunidades de la Gobernanza Urbana en México**

Al considerar la congruencia en las políticas públicas con los objetivos de la Planeación Democrática, se observa que la gobernanza urbana, puede beneficiar la generación de instrumentos de planeación territorial y urbana, con miras a objetivos comunes a todos los actores. Al respecto, como se señaló en la Ley de Planeación, existe la vigilancia en la congruencia del PND dentro del marco del SNPD, institucionalizando tal práctica para toda la APF y entidades paraestatales. Ello es congruente con la visión de la gobernanza, incluyendo a la perspectiva territorial y urbana, es decir la gobernanza urbana. Por otro lado, en la LGAHOTDU, si bien no se señala a la Planeación Democrática en la consecución de la congruencia, sí se indica la participación ciudadana en la planeación, vinculándolo con las indicaciones en la Ley de Planeación sobre los planes y programas derivados del PND, que incluirían los de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Lo cual resultaría valioso para enfrentar las carencias de la política territorial y urbana en México, en referencia a lo expresado por la ASF.

La participación ciudadana es fundamental en la efectiva comprensión de un entorno y contexto, resultando primordial, en la búsqueda por mejores Políticas Públicas fundadas en la Planeación Democrática y sus objetivos. Con esto, la Gobernanza Urbana es congruente con los valores de dicha Planeación al promover el fortalecimiento del sistema democrático en México, en sus Políticas Públicas territoriales y urbanas, al tiempo que enfrenta las faltas detectadas en la política sobre la materia en México.

---

<sup>52</sup> Salvador Moreno, La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2006).

<sup>53</sup> Jesús Morales, “Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México”.

<sup>54</sup> Chimhowu Admos, David Hulme y Launchlan Munro, “The ‘New’ national development planning and global development goals: Processes and partnerships”, *World Development* Vol: 120 num 1 (2019): 76.

<sup>55</sup> Alejandra Toscana y Pedro Hernández, “Gestión de riesgos y desastres socioambientales. El caso de la mina Buenavista del cobre de Cananea”, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* Vol: 17 num 93 (2017): 126.

<sup>56</sup> E. Rollason, L. Bracken, J. Hardy y A. Large, “Evaluating the success of public participation in integrated catchment”, *Journal of Environmental Management* Vol: 228 num 1 (2018): 267.

## Conclusiones

La normatividad mexicana fomenta la Planeación Democrática en el aseguramiento de la congruencia en los objetivos y fines de la planeación, incluyendo la territorial y urbana. La misma, es congruente con los fines y medios de la gobernanza, por lo que su empleo fortalece la democratización del Estado mexicano, tal y como se plantea en la Constitución misma. Ante ello, implementar la gobernanza urbana en los procesos de planeación, fomentará territorios y ciudades que tiendan a mejoras sensibles en la calidad de vida de su población habitante. La gobernanza urbana surge tras la inadecuada planeación territorial y urbana, que no comprende el contexto local, al optar por modelos de desarrollo incompatibles, sin beneficios generalizados localmente, en la calidad de vida de la población. Al respecto, es cuestionable que ciudades y territorios apuesten sus futuros hacia modelos de desarrollo, sin apoyo social, ni evidencias claras de ser efectivamente realizables o que los beneficios tendrán un impacto positivo para los habitantes locales. Tales modelos tienden a ser promovidos por actores con visiones de corto plazo en un territorio y autoridades que no vinculan adecuadamente a los actores locales, quienes serían los que enfrentarían las consecuencias de una incorrecta implementación. La participación ciudadana en los procesos de planeación puede ayudar a los tomadores de decisiones a comprender efectivamente un entorno y contexto, generando una planeación territorial y urbana que mejore la calidad de vida generalizada de la población local, en el largo plazo y en congruencia con el proyecto de nación, estado o región. Al respecto, la Gobernanza Urbana resulta un elemento valioso para tal fin, así como en atención a las carencias encontradas por la ASF respecto de la política nacional en el tema

## Bibliografía

Admos, Chimhowu, Hulme David y Munro Launchlan. “The ‘New’ national development planning and global development goals: Processes and partnerships”. *World Development* Vol: 120 num 1 (2019): 76-89. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>

AEVAL. Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015. Disponible en: [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia\\_Evaluaciones\\_AEVAL.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia_Evaluaciones_AEVAL.pdf). Consultado el 17 de septiembre del 2021.

ASF. Evaluación Número 1591-De “Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial”. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2017. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_1591\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1591_a.pdf). Consultado el 8 de septiembre del 2021.

Azuela, Antonio. “El Ordenamiento Territorial en la Legislación Mexicana”. En *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Coordinado por Sánchez, María, Bocco, Gerardo y Casado, José. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. 47-77. Disponible en: <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/160/148/815-1>. Consultado el 10 de septiembre del 2021.

Bovaird, Tony y Loeffler, Elke. *Public Management and Governance*. New York: Routledge. 2015.

Brandful, Patrick, Asibey, Michael, Opoku-Gyamfi Marcia y Peprah Charles. “Urban planning and climate change in Ghana”. *Journal of Urban Management* Vol: 8 num (2019): 261-271. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jum.2019.02.002>

Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación, 2021. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Consultado el 8 de septiembre del 2021.

Congreso de la Unión. Ley de Planeación. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación, 2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf). Consultado el 8 de septiembre del 2021.

Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación, 2020. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf). Consultado el 8 de septiembre del 2021.

Contreras, Yency. "Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano". Revista Ciudades, Estados y Política Vol: 5 num 1 (2018): 11-16. DOI: <https://doi.org/10.15446/cep.v5n1.74640>

Coquis, Francisco. "Sistema Nacional de Planeación". En La Constitución y el Derecho Administrativo, editado por Fernández Jorge. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2015. 187-204.

Cunill, Nuría. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Ed. Nueva Sociedad. 1997.

De Mattos, Carlos. "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana". Revista Paranaense de Desenvolvimento Vol: 1 num 107 (2004): 9-23.

Fernández, Víctor. "Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana". Revista eure Vol: 33 num 98 (2007): 97-118. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000100006>

García, Francisco. "La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006)". Investigaciones Geográficas Vol: 1 num 71, (2008):102-121.

Garza Gustavo. La urbanización de México en el siglo XX. Ciudad de México: El Colegio de México. 2003.

Haller, Andreas. "Urbanites, smallholders, and the quest for empathy: Prospects for collaborative planning in the periurban Shullcas Valley, Peru". Landscape and Urban Planning Vol: 165 num 1 (2017): 220-230. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.04.015>

Hevia, Felipe. La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas: diagnóstico actualizado a 2004. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF), 2006. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/31853740\\_La\\_contraloria\\_social\\_mexicana\\_participacion\\_ciudadana\\_para\\_la\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_diagnostico\\_actualizado\\_a\\_2004\\_F\\_Hevia\\_de\\_la\\_Jara\\_presen\\_de\\_E\\_Isunza\\_Vera\\_AJ\\_Olvera\\_Rivera](https://www.researchgate.net/publication/31853740_La_contraloria_social_mexicana_participacion_ciudadana_para_la_rendicion_de_cuentas_diagnostico_actualizado_a_2004_F_Hevia_de_la_Jara_presen_de_E_Isunza_Vera_AJ_Olvera_Rivera). Consultado el 10 de septiembre del 2021.

Lindblom, Charles. “La Ciencia de Salir del Paso”. En *La Hechura de las Políticas*. Editado por Aguilar Luis. Ciudad de México: Porrúa. 1992. 201–225.

Montambeault, Françoise. “Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation?”. *Latin American Politics and Society* Vol: 53 num 1 (2011): 91-124

Morales, Jesús. “Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México”. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura* Vol: 7 num 2 (2017): 35-62.

Moreno, Salvador. *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2006. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/40808/165087/file/Documentos%20de%20Trabajo%209.pdf>. Consultado el 5 de septiembre del 2021.

Olvera, Alberto. *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Proyecto Desarrollo de Agencias Ciudadanas* 2006. Xalapa: Universidad Veracruzana, 2007. Disponible en: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>. Consultado el 5 de septiembre del 2021.

Olvera, Talina. *Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas*. Pachuca de Soto: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. 2018.

Parsons William. *Políticas públicas: una introducción a lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2007.

Peña, Sergio. *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. 2016.

Porras, Francisco. *Gobernanza: Propuestas, Límites y Perspectivas*. Ciudad de México: Contemporánea Políticas Públicas. 2016.

Porras, Francisco. “Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana”. *Open Insight* Vol: 9 num 15 (2017): 11-44.

Prats, Joan. *Reinventar la burocracia y construir la nueva agenda pública*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2012. Disponible en: <https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/39514892-05-reinventar-la-burocracia-joan-prats.pdf>. Consultado el 5 de septiembre del 2021.

Rollason, E., Bracken L., Hardy J. y Large A. “Evaluating the success of public participation in integrated catchment”. *Journal of Environmental Management* Vol: 228 num 1 (2018): 267–278. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.09.024>

Serrano, Azucena. “La Participación Ciudadana en México”. *Estudios Políticos* Vol: 9 num 34 (2015): 93-116.

Simon, Herbert. *El Comportamiento Administrativo*. Madrid: Aguilar. 1970.

Somoza, José. “Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación en las Ciudades Medias Españolas”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles Vol: 1 num 61 (2013): 47-66.

Sommano, Fernanda. “Más allá del Voto: Modos de Participación Política no Electoral en México”. Foro Internacional, Vol: 45 num 1 (2005): 65-88

Stoker Gerry. “Governance as theory: five propositions”. International Social Science Journal. Vol: 50 num 1(1998): 17-28. DOI: <https://doi.org/10.1111/issj.12189>

Toscana, Alejandra y Hernández, Pedro. “Gestión de riesgos y desastres socioambientales. El caso de la mina Buenavista del cobre de Cananea”. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía Vol: 17 num 93 (2017): 126-139. DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.54770>

Vázquez, Ángel, Acevedo, José, Manassero, María y Acevedo, Pilar. “Cuatro Paradigmas Básicos sobre la Naturaleza de la Ciencia”. Argumentos de Razón Técnica Vol: 1 num 4 (2001): 135-176.

Verba, Sidney, Lehman, Kay, Brady, Henry y Nie, Norman. “Race, Ethnicity and Political Resources: Participation in the United States”. British Journal of Political Science Vol: 23 num 4 (1993): 453-497. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006694>

Villareal, María. Participación ciudadana y políticas públicas, Décimo Certamen de Ensayo Político. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2009. Disponible en: [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf). Consultado el 28 de agosto del 2021.

Winkler, Klara, Scown, Murray y Nicholas, Kimberly. “A classification to align social-ecological land systems research with policy in Europe”. Land Use Policy Vol: 79 num 1 (2018): 137-145. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.034>

Ziccardi, Alicia. Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>. Consultado el 10 de septiembre del 2021.