

CRISIS DEL SISTEMA URBANO NACIONAL FRENTE A LOS RETOS SOCIOAMBIENTALES EN MÉXICO¹

Crisis of national urban system facing socioenvironmental challenges in Mexico

Dr. Sergio Flores González

Profesor Investigador Titular B Tiempo Completo
Facultad de Ingeniería
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México
SNI I
Contacto: sfloresgonzalez@hotmail.com

M.C. Pierre Ramos Luis

Asistente de Investigación
Escuela de Gobierno y Transformación Pública
Instituto Tecnológico de Monterrey. México
Contacto: pramosl@itesm.mx

Recibido: 31/10/2013 Aceptado: 7/05/2014

RESUMEN

Al concluir la primera década del siglo XXI, nuestro país cuenta con alrededor de 116 millones de habitantes, un sistema urbano nacional conformado por 367 ciudades y una configuración territorial identificada por grandes asimetrías regionales. 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 sistema equilibrado y sustentable. Ante tales circunstancias, es imprescindible un nuevo replanteamiento entre los sectores público, social y privado, que surja de un nuevo compromiso de corresponsabilidad frente a las fallas del mercado y gobierno que propician altas tendencias de desigualdad con costos sociales y ambientales.

El actual proceso de terciarización económica está teniendo un impacto directo en la estructura económica, social y ambiental de las poblaciones, por tanto los cambios que se esperan modificarán sustancialmente hábitos, costumbres y formas de vida, tanto en las ciudades grandes como pequeñas. Los gobiernos nacionales y subnacionales deberán procurar el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a fomentar el crecimiento económico pero al mismo tiempo atendiendo las desigualdades sociales, específicamente la marginación urbana, pobreza, desempleo y los efectos de la economía informal, entre otros.

Palabras clave: Desarrollo urbano-regional, políticas

públicas, sustentabilidad, planeación territorial, crisis.

ABSTRACT

At the end of the first decade of the 21st century, Mexico, with a population of 116 million, has an urban national system integrated by 367 cities within big regional asymmetries. The public policy focused at the urban-regional planning has been important to improve the quality of life indicators but deficient to promote a territorial and environmental integration according to an equilibrated and sustainable system. Under these circumstances it is needed a new reevaluation from the public, social and private sector that involve new roles versus market and government failures that increase inequality trends with high social and environmental costs.

The current economic tertiarization process is having a direct impact on the economic, social, and environmental population. Therefore, the expected changes will potentially reshape habits, costumes/traditions, and lifestyles within large and small cities. National and subnational governments must seek design and implement public policies that ensure fostering economic growth. As a result, public policies will assuage social inequalities such as: urban marginalization, poverty, unemployment; and the sequels of the informal sector, among others.

Keywords: urban-regional development, public policy and sustainability.

¹Una versión preliminar de esta investigación fue presentada en el foro organizado por la Comisión Especial de Promoción del Desarrollo Regional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

INTRODUCCIÓN

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.

El carácter de la administración pública mantiene hoy un estatus muy preciso en las sociedades contemporáneas, se exige que cualquier acción y ejercicio en este campo, resulte sumamente responsable, consecuente y comprometida con sus inevitables efectos, se pretende que la acción del gobernante se adecue a una planeación requerida y no solo a una decisión aleatoria. Aludiendo a este carácter, el objetivo del presente documento es analizar la crisis del sistema urbano nacional frente a los retos económicos, sociales y ambientales cada vez más evidentes, puntualizando aquellos factores estructurales que generan la elevada concentración económico-poblacional y su relación frente a los principales problemas públicos.

Para efectos de lo anterior, el artículo se ha organizado en cuatro apartados. En el segundo de ellos se exponen las tendencias de crecimiento y de alta concentración poblacional con el objeto de delimitar el fenómeno de estudio en un espacio físico pertinente y, por ende, establecer su impacto en la calidad de vida. En esta sección se remarcan las diferencias existentes, en términos de indicadores económicos, entre las regiones con elevados niveles de desarrollo y regiones como América Latina y África.

En el contexto nacional, se presenta el proceso de evolución de la población en nuestro país en el periodo 1900-2010, remarcando que el punto de inflexión de dicho crecimiento se origina a partir de la década de los cincuenta 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 el tercer apartado se aborda el 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. Por lo que se refiere a la realidad mexicana destacan las siete grandes etapas de

intervención pública en la planeación del desarrollo durante el periodo 1915-2006 así como el enfoque de la sustentabilidad a partir de las dimensiones económica, social, ambiental, institucional y tecnológica.

Finalmente en el cuarto apartado se concluye que no existe continuidad en el diseño y aplicación de las políticas públicas en nuestro país y que la presencia de grandes desigualdades socioeconómicas regionales obliga a realizar una profunda revisión del sistema de planeación democrática.

I. Crisis del sistema urbano nacional: 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 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 en el siglo XXI (Kaplan, 2003).

Reportes oficiales señalan que la desigualdad en el ingreso, entre los países más ricos y los más pobres, lejos de disminuir ha aumentado. Para 1820 la diferencia fue de tres a uno, en 1950 de treinta y cinco a uno, en 1975 en cuarenta y cuatro a uno y, para 1992, de setenta y dos a uno (PNUD, 2000). Del mismo modo la riqueza se encuentra desigualmente distribuida, mientras que en la Unión Europea, Norteamérica y Japón se registra un ingreso per cápita de más de 25 mil dólares anuales, en Centroamérica y Sudamérica se reporta un ingreso de entre 10 mil a 15 mil dólares y, en África, se tiene un ingreso menor a 2 mil dólares, estas últimas regiones son las que concentran a los países con mayor pobreza extrema (Corona, 2008).

Aún más reciente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2014), señala que en los países de Europa el ingreso del 10 % de las familias más pobres cabe nueve veces en el ingreso del 10 % de las familias más ricas. En Estados Unidos, el ingreso de la décima parte de familias más pobres cabe 14 veces en el de los más ricos, mientras que en México esa relación es de 25 veces, es decir, 10 % de los más ricos tienen un ingreso 25 veces mayor que los más pobres, en Brasil esta proporción es de 50 veces y en Sudáfrica de 100 veces.²

²Para el caso de México, de acuerdo a la ENIGH (INEGI, 2012), el ingreso de los más pobres aumentó en los últimos dos años pero también el de los más ricos, sin embargo, existen diferencias sustanciales en la forma en que ricos y pobres ejercen su gasto. Las familias con menores ingresos destinan el 52 % de sus ingresos en alimentos, bebidas y tabaco; en contraste, los más ricos solo invierten en dicho rubro un 22.8 %. Algo similar ocurre con el gasto destinado a la educación y la diversión, quienes ganan más invierten un 19.9 % en educación y esparcimiento mientras que los que ganan menos solo invierten en dichos rubros un 5.2 % de su ingreso.

Estas desigualdades son el resultado de procesos históricos que han llevado siglos de consolidación. No es casual que países de América Latina y África muestren elevadas tasas de población en pobreza y pobreza extrema y sean –a su vez– los principales expulsores de migrantes en el mundo. En esta tesitura, estudios sobre América Latina, Easterly (2007), Perry et ál (2006) y CEPAL-ONU (2006), señalan que el desempeño económico por lo menos en los últimos 20 años ha sido muy decepcionante para esta región en particular. A pesar de que el periodo de 1985 al 2000 se caracterizó por la fuerte implementación de innumerables reformas de desregularización e incorporación de la economía doméstica al libre mercado³, el Producto Interno Bruto lejos de crecer fue cayendo anualmente en aproximadamente 0.5 %, llegando a ser, irónicamente, dos veces menor al registrado hasta antes de 1980. Aunado a lo anterior, la población pobre creció en un 11 % en este periodo, lo cual representa una falla estructural de los países latinoamericanos no solo en la generación de la riqueza sino también en el de bienestar .

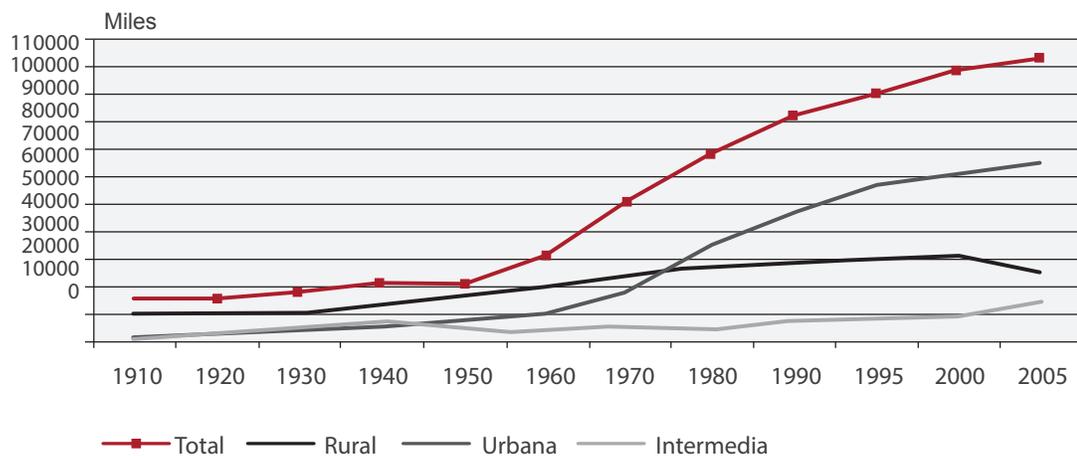
Para el desarrollo, el tema demográfico es neurálgico⁴. Fenómenos de explosión demográfica, aunado a los avances tecnológicos en materia de salud, han favorecido que

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 mil 68 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. Para el año 2012, a tan solo treinta años, la población mundial alcanzó los 7 mil millones de habitantes, América Latina y el Caribe 597.7 millones y en México la población casi se duplicó, logrando la cifra de 116.1 millones (PNUD, 2005 y PNUD, 2013).

Para nuestro país, del período 1900-2010, pasó de diez a más de cien millones de habitantes respectivamente. El punto de inflexión 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 (Sedesol et ál, 2010)⁵ (Ver Figura 1).

Indiscutiblemente desde la década de los 40, también conocido como la etapa del *milagro mexicano* por sus increíbles tasas de crecimiento económico (Garza, 2010), el régimen mexicano se fortaleció vía la distribución de beneficios, sin embargo la repartición no fue equitativa. Industrializar al país implicó una redistribución de recur-

Figura 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

³Estas reformas fueron fuertemente apoyadas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las regiones de América Latina y el Caribe, y África como condicionante para poder acceder a los créditos que estas instituciones financieras ofertaban (Ver: Easterly, 2007).

⁴Según Flores (2007), la evolución de la población es un factor de primera importancia pues de ella se derivan múltiples aspectos tanto económicos, de planeación, educación, vivienda, salud, empleo y, en general, todos aquellos aspectos que hacen posible una eficiente actuación del sector público como promotor de las políticas del desarrollo.

⁵De acuerdo a la OCDE (2004), 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 osciló alrededor del 0.8 % anual.

sos del campo a la ciudad; esta política trajo ventajas importantes: cambió al país de rural a urbano, desarrolló una plataforma productiva que era inexistente y duplicó el ingreso por habitante, pero al no existir una estrategia regional definida, se fue configurando una población urbana en malas condiciones⁶ y el campo se fue abandonando⁷.

En la actualidad México es un país de ciudades. Hoy siete de cada diez mexicanos viven en una localidad urbana, sin embargo la capacidad de las ciudades mexicanas para elevar la calidad de vida de sus habitantes se han visto muy limitadas. Fenómenos como la marginación, el rezago habitacional, desempleo, inseguridad y, en general, los retos urbano-ambientales como la provisión de infraestructura, agua potable, vialidades, manejo de residuos sólidos, reservas territoriales, etc., se han vuelto el común denominador que propicia la baja competitividad urbana⁸, 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 pobla-

ción nacional en apenas el 4 % del territorio del país. En esta región son evidentes los contrastes sociales, económicos, territoriales y en general de la calidad de vida en la población (Flores, 2007)⁹.

Adicionalmente, el crecimiento de las zonas metropolitanas en nuestro país ha sido considerable y en tan solo cincuenta años se quintuplicaron, de allí la importancia de revisar los instrumentos de la planeación urbano-regional ya que en gran medida, de ello depende la calidad de vida de las ciudades y correspondientemente de sus habitantes.

Esta elevada concentración económico-poblacional se corresponde por un lado con el acelerado proceso de terciarización económica¹⁰ y, por el otro, con el proceso de metropolización¹¹.

Por otro lado, tomando como referencia mediciones como el ingreso per cápita o el índice de desarrollo humano (IDH), se observa un desarrollo regional desequilibrado, recargándose fuertemente a favor de las áreas urbanas (metropolitanas) y en sumo detrimento de las zonas mix-

⁶Esta condición forzó a los habitantes del campo, aunado a su analfabetismo, llegar a las ciudades para tratar de ubicarse en el sector productivo, quienes -en el mejor de los casos- desarrollaron un oficio (albañil, barrendero, bolero, empleadas domésticas, etc.); en el peor, fueron víctimas de la prostitución, especialmente la femenina (Ver: Romero, 2008).

⁷Esta nueva política se acentuó fuertemente con la incorporación de México en el modelo neoliberal y la entrada en vigor del TLCAN. Una limitante de esta nueva condición fue que el Estado mexicano se preocupó por adoptar las nuevas políticas macroeconómicas y dejó de lado las políticas para corregir las fallas del mercado, descuidos que se vieron fuertemente reflejados en la distribución inequitativa del ingreso, la caída en el precio de los productos agrícolas, las nulas condiciones del campo para competir a nivel nacional e internacional, etc.

⁸De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se estima que para el año 2020, el 85 % de la población pobre de América Latina, y casi la mitad de África y Asia, se concentrará en los centros urbanos, lo cual implica un enorme reto para los planificadores urbanos, quienes deberán garantizar la provisión de alimentos, medios de subsistencia sostenibles y comunidades más sanas (Ver: CNNExpansión, 2010).

⁹Esta región en particular contrasta fuertemente con el comportamiento identificado en otras regiones de nuestro país. En el año 2010, la región centro aglutina a 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 mientras que estados como Sinaloa, Campeche y Baja California Sur, no cuentan con ninguna zona metropolitana y el peso de sus ciudades aún es considerablemente bajo en relación al tamaño de su población.

¹⁰En el primer caso, se puede notar que para 1895, el sector primario representaba el 40.9 %, el sector manufacturero únicamente el 14.4 % y el sector terciario el 37.9 % del PIB nacional. Para 1950, los sectores se reajustaron y tuvieron un peso de 22.5 %, 34.6 % y 47.1 % respectivamente. Para el año 2007, estos tres sectores tuvieron un peso de 3.6 %, 25.7 % y 65.6 %, notándose claramente la disminución de las actividades agrícolas y la tendencia hacia la terciarización de la económica mexicana (Ver: Garza, 2012).

¹¹La 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. El 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 (Ver: SEDESOL, 2001).

tas y rurales. De hecho, estudios sobre desarrollo regional en México muestran que los desequilibrios tienden a agravarse con el tiempo, ya que la brecha entre el desarrollo de las regiones más prosperas y el de las más pobres se está ensanchando. De acuerdo a Carrillo et ál (2010) del año 2000 al 2008, el crecimiento del PIB per cápita entre las entidades federativas del país muestran una mayor divergencia promedio, creciente a través del tiempo, con respecto a la entidad más rica, el Distrito Federal¹².

Bajo este contexto complejo, el Estado mexicano ha implementado históricamente diversas estrategias nacionales para atender a la población que vive en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas como la nutrición, salud, educación, vivienda, acceso a servicios públicos y empleo productivo no están adecuadamente satisfechas; estos programas y acciones, por mencionar solo algunos, han sido: La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (1962), La Compañía Rehidratadora de Leche (1963)¹³, el 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 puso en marcha el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (CNCH)

(2012) que se aplica, en una primera etapa, en 400 municipios del país (Narro et ál, 2013).

La política social en nuestro país ha tendido a procurar condiciones de vida aceptables para el conjunto de la sociedad; esto ha significado diversas intervenciones del gobierno para mitigar las carencias sociales de diversa índole y, sin lugar a dudas, representa un esfuerzo loable, sin embargo, el financiamiento de la política social ha ocupado cada vez más de cuantiosos recursos públicos y ofrece casi nulos resultados¹⁴.

Contrario a lo que se piensa, una cantidad importante de la riqueza que genera el país se destina a la política social, solamente para el ejercicio fiscal del 2014, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) considera un gasto de más del 50 % de su total para la gran función de desarrollo social. En lo que va del presente sexenio federal (2012-2014), se ha presupuestado la cantidad de 6.8 billones de pesos¹⁵ lo que equivale a destinar el 11 % del PIB nacional para este rubro en cada año. Esta cifra es equiparable a lo que destinan países como Colombia, Argentina o Brasil (Paz et ál, 2012).

En el mismo sentido y de acuerdo al inventario de programas y acciones federales de desarrollo social del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CO-NEVAL), para el año 2004 se tenía registrado en nuestro país únicamente 89 programas sociales, para el año 2011 se incrementaron a 272 y, para el año 2014, se contabilizan 278 programas y acciones sociales distribuidos entre las 12 principales secretarías federales. Esto representa un incremento de más del 200 % en diez años. Un dato importan-

¹²Este estudio consistió en calcular la diferencia en el valor del ingreso per cápita de cada entidad federativa, en comparación con el de la entidad que mostraba el valor más alto para el año considerado. Así, se construyó una distribución de diferencias interestatales del PIB per cápita para cada año, luego se calculó la desviación estándar de cada distribución de diferencias, que sería una aproximación a la convergencia absoluta de los modelos neoclásicos de la convergencia. Ver: (Carrillo, et. ál., 2010) y (Carrillo y Zárate, 2012).

¹³Se tiene como antecedente que del año 1944 inició el Programa de Abasto Social de Leche con la inauguración de la primera lechería de la empresa pública Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V. (Nadyrsa); posteriormente en 1945, un grupo de empresarios constituyeron la empresa Lechería Nacional, S. A. de C. V. Para 1950 la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA) asumió las funciones de elaboración, distribución y venta de leche en el país. Para 1961, por disposición del Gobierno Federal, se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, la cual en 1963 cambió su denominación por la de Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo. Posteriormente, en 1972 se modificó para quedar como Leche Industrializada Conasupo. A partir de 1995, con su resectorización en la Secretaría de Desarrollo Social cambió su denominación a Liconsa, que opera en la actualidad. (Ver: SEDESOL, 2014).

¹⁴Un dato adicional 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 la Población Económicamente Activa (PEA) del sector disminuyó de 23 % a 13 %; al mismo tiempo para el 2008 la población rural representaba únicamente el 23.5 % de la población total. El 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 sino a que el fomento del empleo en el campo no ha funcionado.

¹⁵Calculado para los años 2012, 2013 y 2014, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación en sus grandes funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras. (Ver: PEF, 2012, 2013 y 2014).

te a considerar es que para el año 2012, estos programas sociales tuvieron un presupuesto público que ascendió a 743 mil 141 millones de pesos, sin embargo, únicamente se ejercieron 310 mil 302 millones de pesos para el combate a la pobreza, es decir, menos de la mitad¹⁶.

Lo anterior puede tener diferentes interpretaciones; por un lado lo dispendioso que resulta la política social en nuestro país pero también la poca capacidad institucional para aplicar los programas sociales de acuerdo a lo programado¹⁷, a esto último cabe hacer notar lo difícil que deriva acceder a estos programas para la ciudadanía, dado los diversos requisitos, trámites y tiempos de ejecución que se requieren cubrir¹⁸.

La desconfianza crónica que caracteriza a nuestro régimen político, entre gobernantes, ciudadanos, grupos y partidos políticos, ha favorecido que los programas gubernamentales tengan diversos mecanismos de control para evitar que sean empleados con fines político-electorales pero también a que sea difícil acceder a ellos sin la intervención e interpretación de un técnico-especialista.

Por otro lado, en el más reciente informe del CONEVAL (2012), se expone que del año 2008 al 2010, la población en situación de pobreza creció a 46.2 %, lo que representa 52 millones de personas bajo esta condición; esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, es importante destacar que, en este mismo periodo, el número promedio de carencias sociales de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas.

De acuerdo a este informe, el incremento de personas

en situación de pobreza es resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) así como de la población con bajos ingresos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas), lo cual refleja que la política social, aunque fincada en un presupuesto público federal progresivo¹⁹, y en general la estrategia nacional para el combate a la pobreza, arraigada bajo un principio de subsidiariedad, no han entregado los resultados esperados²⁰.

Estas tendencias de elevado crecimiento y concentración poblacional así como una creciente desigualdad socioeconómica, que se ven reflejadas en las principales ciudades de nuestro sistema urbano, están generando un deterioro al medio ambiente y de los recursos naturales. En esa problemática debe entenderse la extinción de variadas y diversas especies y, sobre todo, el drástico cambio en los usos de suelo agrícola, forestal y pecuario a urbano o mixto (Flores, 2004).

De acuerdo a los informes sobre estadísticas ambientales que publica la SEMARNAT para el periodo 2002-2012, se puede apreciar que, para el año 2002, del total de la superficie territorial del Distrito Federal, el 40 % era ocupada por los asentamientos humanos, sin embargo a tan solo diez años, esta llegó a cubrir ahora el 55 % de la superficie, lo cual habla del crecimiento de la mancha urbana y los cambios en los usos de suelo; en el mismo sentido los estados de Hidalgo, México, Morelos y Puebla, para el año 2002, el 45 % de su superficie total era destinada al cultivo

¹⁶Esto último de acuerdo al anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno 2012-2013 presentando por el Poder Ejecutivo Federal; p. 103.

¹⁷ De acuerdo con el Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal Martínez, lo que permite que el ciclo de la pobreza se perpetúe en nuestro país no es la carencia de recursos, sino su deficiente administración: «El gobierno federal dedica una parte sustancial de su presupuesto a la promoción de programas y políticas a favor de una disminución de la brecha existente entre los distintos sectores que componen la sociedad. Sin embargo, los datos indican que dichos recursos no tienen un efecto multiplicador que permita modificar sustancialmente las condiciones de vida de los beneficiarios de este esfuerzo social». (Ver: *El Economista*, 2014).

¹⁸ Existe evidencia empírica que sostiene que el aumento del presupuesto público federal, así como de programas y acciones gubernamentales de diversa índole, no ha significado mejores condiciones de vida para los habitantes o incluso avances significativos en el problema público intervenido. (Ver: Franco, 2012; 58-72).

¹⁹ De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social, en el artículo 20 se expresa que: «El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal» (Ver: LGDS, 2004).

²⁰ Lo anterior implica que no existe un consenso sobre el impacto positivo del gasto social en la disminución de la pobreza en todos sus aspectos. Informes del ONU-Banco Mundial (2006) han señalado que el fenómeno de la pobreza sobre todo en América Latina, puede tener una raíz más profunda de la que la mayoría de los expertos habían identificado. Desde esta perspectiva, la desigualdad en el ingreso se relaciona directamente con una serie de instituciones ancestrales que restringen la distribución justa de la actividad económica, la educación, la salud y en general el bienestar.

y pastoreo, sin embargo para el año 2012, llegó a ocupar aproximadamente el 50 %, lo cual explica la reducción de la superficie cubierta por vegetación natural. Aunado a lo anterior, cabe la pena señalar que la progresiva generación de residuos sólidos urbanos que presentan estas entidades federativas de la región centro de nuestro país, están rebasando la actual infraestructura pública instalada para la disposición, tratamiento y reciclaje, lo cual implica que un porcentaje muy alto de desechos de diversa índole terminen en barrancos, ríos o en rellenos sanitarios no autorizados (SEMARNAT, 2012).

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

II. Políticas Públicas y sustentabilidad

Con los elementos ofrecidos previamente se denota un panorama complejo y diversificado, queda claro que la realidad socioeconómica es una integración de múltiples factores.

Por esta razón, en este apartado se exponen los elementos de mayor importancia agrupados 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. Este, 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 50 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 posible²¹.

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*).

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 (1992), 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 determinado²².

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, Mény y Jean-Claude Thoenig (1992; 109-128), explican que la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades.

²¹El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción multidisciplinaria y cuenta con un sinfín 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.

²²Bajo 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.

des públicas en el seno de la sociedad, es decir, qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados y a través de qué medios.

Para Yehezkel Dror (1989), citado en Franco (2012; 84), el objeto de las políticas públicas es contribuir, mediante la investigación y la teoría pura, a la mejora de las decisiones públicas en el corto y largo plazo. La política pública se trata pues de una disciplina científica, cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de toma de decisiones y que esta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal característica se aproxima al concepto principal que la describe como la resolución de problemas concretos.

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*.

Al respecto, Thomas Dye (1984), considera que la política pública es *todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer* y a partir de esta noción se infieren tres elementos a considerar: que toda política pública implica una decisión, diversas tareas y actividades (o incluso ninguna) y, sobre todo, envuelve una acción inherente al gobierno aunque existan diversas esferas de participación durante la toma de decisiones.

Desde el enfoque de las ciencias de las políticas, las políticas públicas se entienden 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, p. 16).

Bajo esta perspectiva, Charles O. Jones (1970) propone trece supuestos que delimitan a la política pública y que nos permiten comprender los alcances y limitaciones de este instrumento, como son: i) los hechos en una sociedad son interpretados en formas diferentes por distintas personas y en momentos diversos; ii) muchos problemas pueden resultar del mismo hecho; iii) las personas tienen diferentes grados de acceso al proceso de las políticas en el gobierno; iv) no todos los problemas públicos son tomados en cuenta por el gobierno; v) muchos problemas privados son tomados en cuenta por el gobierno; vi) no todos los problemas son resueltos por el gobierno aunque sean tomados en cuenta; vii) los responsables de las políticas públicas no se enfrentan directamente con el problema público; viii) una buena parte de las decisiones del gobierno están basadas en pequeñas transformaciones; ix) los problemas y las demandas son constantemente redefinidos en el proceso de las políticas públicas; x) los creadores de políticas (*policy makers*) algunas veces defi-

nen los problemas que las personas no han definido por sí mismas; xi) muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema público; xii) todo sistema político tiene un sesgo que delimita el proceso de las políticas públicas y, xiii) no existe un sistema político ideal independiente de las preferencias de quienes elaboran las políticas públicas. Para Franco (2012, p. 87), las políticas públicas son acciones concretas que permiten un mejor desempeño gubernamental a partir de cuatro supuestos: el interés público, la racionalidad, la efectividad y la inclusión; tales supuestos se logran mediante el uso racional de los recursos públicos (medio), la focalización a los problemas (fin y temporalidad) y la incorporación de la participación ciudadana (legitimidad), de esta forma las políticas públicas se pueden diferenciar de las Políticas de Estado y de las Políticas de Gobierno.

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).

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.

El análisis de las políticas públicas generó la transformación de la administración pública, la cual desde una perspectiva tradicional únicamente se ocupaba de la legitimidad y legalidad de su quehacer público; 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 (Aguilar, 2007).

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 señala 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) y Carrillo (1998) 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, entre otras, donde 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

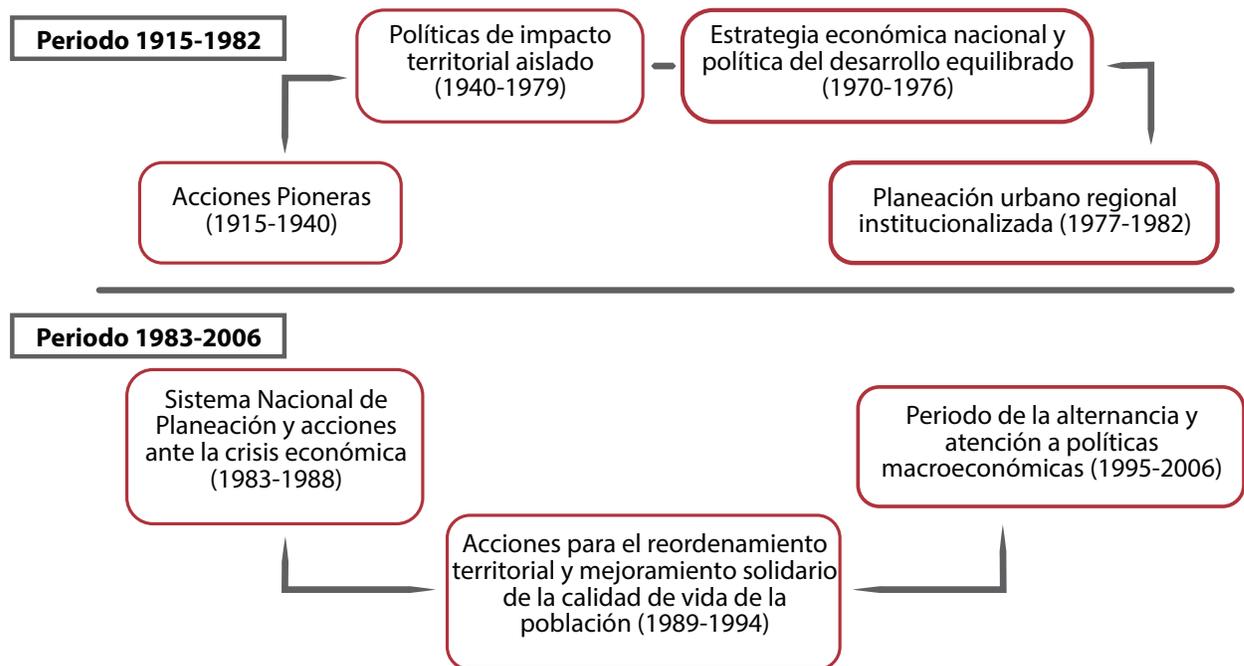
de resolver las disparidades considerando más sus resultados que las causas.

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 (Ver Figura 2).

c) El análisis de la sustentabilidad a partir 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 30. 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

Figura 2. 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. 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.

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 Comisión Brundtland y el Informe *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 así como los Objetivos del Milenio (PNUMA y ODM en el 2000).

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 regímenes regulatorios, entre otros.

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 (interespatial, intertemporal e intersectorial) salud (nutrición, mortalidad, saneamiento, agua potable) educación (tasas de escolaridad) y asentamientos humanos (Natalichio, 2007).

A pesar de los importantes avances en la implemen-

tación de una cultura sustentable es claro que aún está muy lejos de consolidarse en las sociedades modernas, por lo que se requiere de incorporar al menos dos nuevas dimensiones: la política y la cultural. Esto es así porque mientras no se identifiquen los mecanismos eficientes que la sociedad y el Estado deban aplicar para hacer confluir las fuerzas políticas y económicas en armonía con el medio ambiente y los recursos naturales los logros no serán significativos.

Se requiere también que el 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 vida²³.

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 amenazada por severas ondas de calor, epidemias (cólera, sarampión, etc.) así como diversas enfermedades infecciosas; los grandes efectos de la contaminación del suelo, aire y del agua que amenazan a la población a partir de diversas contingencias ambientales.

CONCLUSIONES

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*²⁴

²³En 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.

²⁴Dichas facultades metaconstitucionales hacen alusión a la predominancia que, hasta hace algunos años, el Poder Ejecutivo mantenía sobre los poderes Legislativo y Judicial del país, así como en gobernadores y presidentes municipales, las cuales sin duda estaban favorecidas por la dinámica del sistema político donde el Presidente de la República fungía como Jefe de Estado y a su vez como jefe político del partido político dominante. En este sentido, las reglas *no escritas* dictaban doble obediencia hacia el Presidente dado que de él dependía no solo el país sino el futuro político de muchos aspirantes. (Ver: Carpizo, 2004).

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 sinergias 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 estos la planeación no tendría ni la validez constitucional y tampoco la legitimidad necesaria para implementarse y crear en él.

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 (dependiendo de los órdenes de gobierno) se inician nuevos proyectos sin contrastar previamente los anteriores. En un lapso de tiempo relativamente corto se plantean y diseñan nuevas acciones para combatir los problemas públicos de siempre sin analizar los resultados.

En México, factores como la centralización de los recursos nacionales en el subsistema urbano, la concentración de las facilidades tales como los servicios médicos, gubernamentales, la educación pública, la infraestructura económica y tecnológica, 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 los espacios urbanos atraen 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 están funcionando 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 conformado bajo una permanente crisis multifactorial.

Indiscutiblemente esta revisión nos obliga a explorar críticamente el proceso tradicional para el diseño de las

políticas públicas y su evaluación correspondiente en México. Es claro que ya no podemos seguir combatiendo y replanteando los mismos problemas públicos cada seis años, ni podemos aplicar una política pública con metas que nadie evalúe, aparte de aquella evaluación que realiza el gobierno, ni aquellas que en el corto plazo no demuestren su efectividad.

Necesitamos reformar para consolidar, en principio, la legislación nacional, por ejemplo los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, la ley de planeación, ley de servicio profesional de carrera, etc., para que con ello se pueda generar mejores instituciones que otorguen certeza, validez y que permitan 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 eficientizando el uso de los recursos públicos.

El actual proceso de terciarización económica que se vive en el mundo contemporáneo está teniendo un impacto directo en la estructura económica y social, por lo que los cambios que se esperan modificaran sustancialmente hábitos, costumbres y formas de vida tanto en las ciudades grandes como en las pequeñas. Los gobiernos nacionales y subnacionales 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 aquellos ordenamientos jurídicos que tienen algún efecto en el desarrollo de las regiones, como la de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, medio ambiente y sustentabilidad e innovación tecnológica.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2007). Nueva Gestión Pública, en *Gobernanza y Nueva Gestión Pública*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica. Pp. 137-236.
- Carpizo, J., (2004). *El presidencialismo mexicano*. Decimotava ed. Distrito Federal: Siglo XXI Editores.
- Carrillo, M. & Zárate, V. (2012). Convergencia en el crecimiento económico de las entidades federativas de México a partir del TLCAN. *Panorama Económico*; Volumen VIII. Número 15. Julio-Diciembre. México, D.F., Pp. 39-75.
- Carrillo, M., Cerón J. & Reyes, M. (2010). La productividad laboral en la (no) convergencia regional del crecimiento en México, 1995-2003; en Gerardo Ángeles Castro, Francisco Venegas Martínez y Horacio Sánchez Bárcenas (coordinadores), *Teoría y evidencia del crecimiento, comercio y desarrollo: con referencia especial a México*. Distrito Federal: Instituto Politécnico Nacional.
- Carrillo, M. (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.
- CEPAL-ONU (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile. CEPAL-ONU.
- CNNExpansion (2010). *FAO prevé mayor pobreza en las ciudades*; sección Nacional, México, 28 de septiembre de 2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s/f). *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado en enero de 2014 en <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- Corona, M. (2008). *La economía social como alternativa de desarrollo municipal. Ponencia en Foro de Desarrollo Social*, H. Ayuntamiento de Puebla. Abril de 2008.
- Dye, T. (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey; Englewood Cliffs.
- Easterly, W. (2007). *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. USA: Penguin Books.
- El Economista (2014). Pobreza es consecuencia de administración deficiente: ASF; sección Nacional, México, 21 de abril de 2014. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/04/21/pobreza-consecuencia-administracion-deficiente-asf>
- Flores, S. (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.
- Flores, S. (2007). *Megalópolis de la región centro de México, evolución, cambio territorial y perspectivas*; 1ª Edición. Puebla; CISO-BUAP.
- Fox, J. & Lybby H. (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.
- Franco, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. Puebla, México. Editorial IEXE.
- Garza, G. (2010). La transformación urbana en México, 1970-2020; en Garza, Gustavo y Schteingart, Martha (Coord.) *Desarrollo urbano y regional*; 1ª edición, México D.F. El Colegio de México. Colección: Los Grandes Problemas de México Vol. II. Pp.31-86.
- Garza, G. (2012). Revolución terciaria en el mundo contemporáneo (Estados Unidos, Cuba y México); *Ponencia en Catedra Magistral Dr. Mario M. Carrillo Huerta*, El Colegio de Economistas del Estado de Puebla. Puebla, México, 8 de noviembre de 2012.
- INEGI (2012). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*; México DF., Recuperado en agosto de 2013 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2012/ncv/default.aspx>
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*, Ed. Duxbury Press, USA.
- Kaplan, M. (2003). Globalización, política y estado en Oswald Úrsula (Coord.), *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*. México D.F.; coedición UNAM, CANACINTRA, COLTLAX, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1a. Edición.
- Lahera, E. (2003). *Introducción a las políticas públicas*; Fondo de Cultura Económica. México, DF.
- Lasswell, H. & Lerner D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford University Press. Stanford. CA.
- Lasswell, H. (1992). *La orientación hacia las políticas* en Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp); *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa, México DF. Pp.79-103.
- Mény, I. & Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Ed. Ariel. Barcelona. Pp.109-128
- Narro, J., Moctezuma, D. & De la Fuente, D. (2013). Desca-

- labros y desafíos de la política social en México *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 44. No. 174, julio-septiembre 2013. México DF., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Natalichio, R. (2007). Tema especial. Desarrollo sustentable. Recuperado el 15 de febrero de 2013 de www.ecoportal.net
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (OCDE). (2004). *Coordinación de Políticas Públicas para enfrentar las disparidades regionales*. Recuperado en julio de 2013 de www.oecd.org/centrodemexico
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (11 de enero de 2014). *Seminario de Perspectivas Económicas 2014*. México DF.: ITAM
- ONU-Banco Mundial (2006). *Visión mundial: comparación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, 2006*. New York-Washington: ONU-Banco Mundial.
- Paz, M., Franco, G., Aguilar, A. & Ramírez, E. (2012). *Política social en México: logros recientes y retos pendientes*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica-SEDESOL.
- Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W. & Serven, Luis (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington, D.C. The World Bank.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). (2012). *Ejercicio fiscal 2012*; México D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). (2013). *Ejercicio fiscal 2013*; México D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (2014). *Ejercicio fiscal 2014*; México D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Poder Ejecutivo Federal (2013). *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*; Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; Presidencia de la República. México D.F. Recuperado en septiembre de 2013 de <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2000). *Informe sobre desarrollo humano 2000*; Mundi Prensa, España. 1a Edición; Recuperado en junio de 2012 en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ES.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Mundi Prensa. p.15
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York, USA. PNUD
- Romero, O. (2008). Migración y prostitución. Las dinámicas contemporáneas de las comunidades nahuas del volcán de Tlaxcala; en Jiménez Guillen, Raúl y Adrián González Romo (Coords.) (2008) *La migración de tlaxcaltecas hacia Estados Unidos y Canadá. Panorama actual y perspectivas*. El Colegio de Tlaxcala AC. 1ª Edición. Pp.39-50.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2001) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México D.F.: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL) (2014). *Antecedentes históricos LICONSA*. Recuperado en abril de 2014 en <http://www.liconsa.gob.mx>
- Secretaría de Gobernación. (8 de abril de 2013). *Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido del Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294766&fecha=08/04/2013
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT) (2012). *El ambiente en números. Selección de estadísticas ambientales 2002-2012*; México D.F.: SEMARNAT
- SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 1ª. Ed. México, DF: SEDESOL-CONAPO-INEGI.
- Sobrino, J. (1993). *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Widavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*; Segunda Edición, New Jersey, USA: Transaction Publishers.