



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México



**FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD**



**ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO URBANO DESDE LA GOBERNANZA
TERRITORIAL. CASO DE ESTUDIO: PROGRAMA “CIUDADES DEL
BICENTENARIO” EN HUEHUETOCA, MÉXICO 2000-2012.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD**

PRESENTA:

L. EN PL.T. VIRIDIANA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

TUTOR ACADÉMICO:

DR. EN CS. JOSÉ JUAN MÉNDEZ RAMÍREZ

TUTORES ADJUNTOS:

DR. EN A.P. FRANCISCO JAVIER ROSAS FERRUSCA

DRA. EN AS. YADIRA CONTRERAS JUÁREZ

TOLUCA, MÉXICO, MARZO DEL 2015

AGRADECIMIENTOS

Mediante estos párrafos quiero agradecer al CONACyT por el financiamiento para la realización de mis estudios de maestría; así como a mi comité de tutores por todo el apoyo, tiempo, dedicación y la valiosa amistad que me brindaron durante la realización del proyecto de investigación, especialmente al Dr. Francisco Javier Rosas Ferrusca, quien en todo momento contribuyó al enriquecimiento teórico y empírico de la investigación. Al Dr. José Juan Méndez Ramírez por su paciencia, disponibilidad y determinación a lo largo de la dirección del trabajo; y a la Dra. Yadira Contreras Juárez por sus valiosas aportaciones referentes al análisis del caso de estudio.

De igual forma a mis revisores, Mtra. Norma Hernández Ramírez y al Dr. Pablo Jasso Salas, por los comentarios emitidos para el fortalecimiento del trabajo. Por su puesto a mis profesores de maestría por compartir sus enseñanzas y su perspectiva sobre el trabajo realizado.

Por último pero no menos importante a mi familia y amigos por apoyarme en todo momento y ser parte de la culminación de esta etapa de mi vida profesional.

Gracias a todos.

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: BASES TEÓRICO CONCEPTUALES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL	24
1.1 Estado y Administración Pública	24
1.1.1 Modelos de Administración Pública	26
1.1.1.1 Modelo Burocrático	26
1.1.1.2 Modelo de Relaciones Intergubernamentales	27
1.1.1.3 Gerencialismo	30
1.1.1.4 Nueva Gestión Pública	33
1.1.1.4.1 Deficiencias de la Nueva Gestión Pública	34
1.2 Transformaciones del Estado y la Administración Pública	35
1.2.1 Gobernabilidad, gobernanza y acción pública	37
1.2.2 Orígenes del concepto de gobernanza	39
1.2.3 Escuelas de gobernanza	43
1.2.4 Dimensiones de la gobernanza	44
1.2.5 Usos de la gobernanza	45
1.2.6 Gobernanza territorial	46
1.2.6.1 Gobernanza territorial y desarrollo urbano	48
1.2.6.2 Dimensiones de la gobernanza territorial	50
1.2.6.3 Principios de la gobernanza territorial	51
1.2.6.4 Actores clave de la gobernanza territorial	52
1.2.6.5 Indicadores de la gobernanza territorial	54
Conclusiones	56
CAPÍTULO II CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE HUEHUETOCA, MÉXICO	59
2.1 Localización del municipio de Huehuetoca	59
2.1.1 Localización regional y metropolitana	61
2.2 Vivienda como variable de incorporación metropolitana	63
2.2.1 Crecimiento de la vivienda en el municipio	63
2.2.2 Características de la vivienda	64
2.2.3 Actividad inmobiliaria en Huehuetoca	66
2.3 Comportamiento demográfico 1995-2010	68
2.3.1 Crecimiento natural de la población	69

2.3.1.1	Participación de las localidades en el crecimiento poblacional	70
2.3.2	Crecimiento Social	74
2.3.2.1	Migración	74
2.4	Provisión de servicios básicos en la vivienda	75
2.4.1	Accesibilidad	78
2.4.2	Movilidad	79
2.4.3	Actividades productivas en el municipio	80
2.5	Impactos generados por el crecimiento urbano	83
2.5.1	Usos de suelo	83
2.5.1.1	Tenencia de la tierra	87
2.5.2	Situación del acuífero Cuautitlán-Pachuca	87
	Conclusiones	88
CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO CIUDADES DEL BICENTENARIO		92
3.1	Actuación del Estado mexicano en la política de vivienda	92
3.2	Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario	94
3.2.1	Antecedentes del Programa Ciudades del Bicentenario	94
3.2.2	Definición del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario	98
3.2.3	Lineamientos generales del Programa	101
3.2.3.1	Lineamientos específicos para el municipio de Huehuetoca	102
3.2.4	Instrumentación del Programa	105
3.2.5	Alcances del Programa dirigidos al municipio de Huehuetoca	106
3.3	Comparación de los escenarios de incremento poblacional y demanda de vivienda	108
3.3.1	Comportamiento de la vivienda	110
3.4	Incidencia del programa Ciudades del Bicentenario en la variable de empleo	115
3.5	Efectos del Programa Ciudades del Bicentenario en la ocupación de suelo e infraestructura hidráulica	116
3.5.1	Infraestructura hidráulica	119
	Conclusiones	119

CAPÍTULO IV ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DESDE LA GOBERNANZA TERRITORIAL	123
4.1 El desarrollo urbano en el Estado de México, desde la perspectiva de la gobernanza territorial	123
4.1.1 La visión económica del Desarrollo Urbano en el Estado de México	127
4.2 Análisis de los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario en el crecimiento urbano de Huehuetoca, México; desde los elementos teóricos de la gobernanza territorial	129
4.2.1 Estructuración urbana	130
4.2.1.1 Resultados desde la dimensión horizontal de la gobernanza territorial	130
4.2.1.2 Resultados de la estructuración urbana desde los principios de coordinación y coherencia de la gobernanza territorial	134
4.2.2 Competitividad económica	135
4.2.2.1 Conectividad	136
4.2.2.2 Movilidad	137
4.2.3 Participación de los actores en el diseño e implementación del Programa Ciudades del Bicentenario	139
4.2.3.1 Actores públicos estatales: Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México	140
4.2.3.2 Actuación del gobierno local	142
4.2.3.3 Actuación de la sociedad civil	144
4.2.3.4 Actuación del sector inmobiliario	144
CONCLUSIONES FINALES	151
LINEAMIENTOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO URBANO EN HUEHUETOCA, MÉXICO	160
FUENTES CONSULTADAS	171
Bibliografía	171
Artículos de revista	173
Referencias electrónicas	176
Fuentes oficiales	178
Notas periodísticas	181

ÍNDICE DE CUADROS

		Pág.
Cuadro 1	Variables e indicadores de gobernanza territorial	54
Cuadro 2	Características de la vivienda en el municipio de Huehuetoca 2000-2010	65
Cuadro 3	Conjuntos urbanos autorizados por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, en el Municipio de Huehuetoca 2000-2007	67
Cuadro 4	Distribución de pozos de abastecimiento de agua en el municipio de Huehuetoca, 2013	77
Cuadro 5	Vialidades del Municipio de Huehuetoca, 2013	79
Cuadro 6	Población del municipio de Huehuetoca según condición de actividad, 2010	81
Cuadro 7	Total de empleos por unidad económica, 2009	82
Cuadro 8	Usos de suelo en el municipio de Huehuetoca, 2007	84
Cuadro 9	Instrumentos normativos que anteceden al Programa Ciudades del Bicentenario	94
Cuadro 10	Perfil de las Ciudades del Bicentenario	101
Cuadro 11	Formas de participación de los actores públicos, privados y sociales en programa Ciudades del Bicentenario	105
Cuadro 12	Escenarios previstos por el programa Ciudades del Bicentenario, 2008-2020	107
Cuadro 13	Conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2008-2011 en Huehuetoca, México	110
Cuadro 14	Conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2011-2015 en Huehuetoca, México	112
Cuadro 15	Limitantes para el crecimiento urbano en Huehuetoca, 2000-2010	128
Cuadro 16	Indicadores de seguimiento	168

ÍNDICE DE FIGURAS

		Pág.
Figura 1	Esquema metodológico	20
Figura 2	Localización del Municipio de Huehuetoca	60
Figura 3	El municipio de Huehuetoca en el contexto metropolitano	62
Figura 4	Distribución de Localidades en el Territorio Municipal	73
Figura 5	Usos de suelo en el municipio de Huehuetoca, 2010	86
Figura 6	Localización de las Ciudades del Bicentenario	99

Figura 7	Proyecto "Ciudad Bicentenario Huehuetoca"	104
Figura 8	Transposición de usos de suelo y distribución de localidades en el municipio de Huehuetoca, 2005	117
Figura 9	Transposición de usos de suelo y distribución de localidades en el municipio de Huehuetoca, 2010	118
Figura 10	Participación de los actores en el Programa Ciudades del Bicentenario	139

ÍNDICE DE GRÁFICAS

		Pág.
Gráfica 1	Tipología de vivienda en conjuntos urbanos	68
Grafica 2	Tasa de Crecimiento Media Anual Estado de México y Municipio de Huehuetoca 1990-2010	69
Gráfica 3	Porcentaje de disponibilidad servicios básicos en la vivienda, 2000-2010	76
Grafica 4	Tipo de tenencia de la tierra en el Municipio de Huehuetoca, 2007	87
Grafica 5	Comparación entre proyecciones de incremento poblacional 2008-2020 en el municipio de Huehuetoca	109
Grafica 6	Comparación entre proyecciones de demanda de vivienda 2008-2020 en el municipio de Huehuetoca	114
Grafica 7	Participación del sector inmobiliario por unidades de vivienda, 2000-2012	145

ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

		Pág.
Fotografía 1	Publicidad de conjuntos urbanos	147
Fotografía 2	Publicidad de conjuntos urbanos	147

RESUMEN

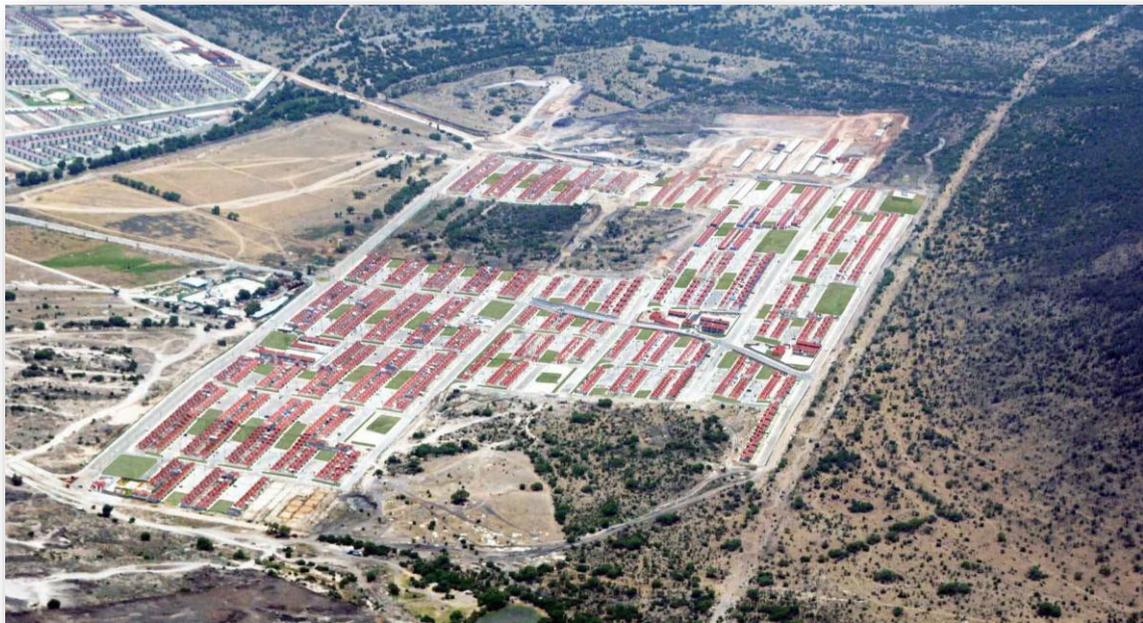
En el año 2008, el Gobierno del Estado de México formuló el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario con el objetivo de crear ciudades modelo, autosuficientes, debidamente estructuradas, sustentables y altamente competitivas (GEM, 2008 b); en torno a la Zona Metropolitana del Valle de México y a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Huehuetoca fue seleccionado entre los seis municipios sede, tomando en cuenta su conectividad con la autopista México-Querétaro y la carretera Jorobas-Tula, además de la existencia de vías férreas con dirección al norte del país; conviene señalar que desde el año 2002 los instrumentos normativos tanto del ámbito estatal como municipal impulsan el crecimiento urbano de Huehuetoca por medio de la autorización de desarrollos habitacionales, priorizando la vivienda de interés social.

Es así, que la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca justificó la producción masiva de vivienda en conjuntos urbanos superando los escenarios establecidos por la propia Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México; adicionalmente la carencia transversalidad entre los proyectos que garantizarían la competitividad económica y la movilidad de la Ciudad Bicentenario Huehuetoca, incidió en el paulatino abandono de las viviendas asentadas en conjuntos urbanos.

Pese a esta situación, las autorizaciones para la construcción de vivienda persisten sin considerar los efectos adversos que se han generado en el territorio. Tras cuatro años de la puesta en marcha del Programa los resultados evidencian una visión vertical y centralizada, por ello la presente investigación centra su atención en analizar los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario desde los principios de coordinación, coherencia y participación de la gobernanza territorial en el crecimiento urbano del municipio de Huehuetoca, particularmente en la producción de vivienda en conjuntos urbanos; con la finalidad de proponer lineamientos desde la gobernanza territorial para el desarrollo urbano.

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

La presente investigación abordó como caso de estudio los efectos en el crecimiento urbano generados desde el diseño e implementación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en el municipio de Huehuetoca, México. Este Programa retomó en sus planteamientos los principios teóricos de la gobernanza territorial con la finalidad de generar ciudades competitivas desde la perspectiva social, económica y ambiental.

El programa se sustentó en el modelo de crecimiento exponencial de la ciudad imperante en el país desde 1990, a partir de la producción de desarrollos habitacionales que aportaron una solución de corto plazo a la necesidad de generar oferta de vivienda en áreas periféricas a la ciudad central, situación que por una parte permitió disminuir la irregularidad de los asentamientos humanos y por otro, marcó la pauta para la descentralización de funciones del Estado mexicano en materia de desarrollo urbano (Fragoso, 2014).

Para 1992 el *Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda*, sustentado en lineamientos del Banco Mundial, planteó como objetivo central “la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional” (Esquivel, 2006: 86). Hecho que se concretó en la modificación de las funciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que permitió el abandono de las actividades de construcción por parte del Estado relegándolo únicamente al financiamiento. (Aguilar, 2010).

La incursión del sector privado en el desarrollo urbano en México se justificó mediante la modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1993, que concedió a este sector un nivel jerárquico igual que el del Estado (Villar, *et al*, 2013). El papel del gobierno local se enfocó en dos procesos: modificación de usos de suelo y expedición de licencias para el uso de éste y el otorgamiento de constancias de factibilidad de dotación de servicios urbanos (Neri, 2009).

El cambio en las funciones del Estado aunado a la limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales marcó la pauta para que el sector inmobiliario condujera el crecimiento de las ciudades mediante la construcción de desarrollos habitacionales priorizando la figura de conjuntos urbanos, focalizados hacia los sectores populares. Estos desarrollos se caracterizan por un patrón de ocupación de suelo extensivo, bajo criterios de mercado privilegiando el suelo barato ubicado en la periferia de las ciudades; sin la previa realización de estudios de factibilidad para la construcción de equipamiento e infraestructura así como el aprovisionamiento de áreas verdes y recreativas (Esquivel, 2006 y Pedrotti, 2013).

De acuerdo con Pedrotti (2013), la participación del sector inmobiliario en la República Mexicana mostró un mayor incremento en el Estado de México para el periodo 1999-2004 construyéndose cerca de 63 mil viviendas anuales; cifra equivalente a las viviendas existentes en los estados de Aguascalientes, Hidalgo, Guanajuato, Yucatán, Chihuahua, Tabasco, Morelos, Zacatecas y Baja California Sur.

La relevancia del Estado de México para el sector inmobiliario tiene como fundamento el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* (1997) que estableció: “el futuro crecimiento urbano del Valle de México debe ocurrir en el Estado de México, pues este territorio presenta las mejores condiciones para ello” (POZMVM, 1997 citado en Neri, 2009: 35).

El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sustenta la expansión del Valle de México mediante la descentralización de la industria y la vivienda en un primer momento hacia los municipios de Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec, Cuautitlán, Chalco y Chimalhuacán; para el año 2000 se insertan en la dinámica de producción de vivienda municipios como Huehuetoca, Tecámac y Zumpango (Castillo y Alejandre, 2012).

A partir del patrón de crecimiento periférico que se ha generado, por medio de la autorización y construcción de conjuntos urbanos, el Gobierno del Estado de

México formuló dos instrumentos normativos para regular el crecimiento urbano mediante políticas de control y consolidación: el *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán – Texcoco* (publicado en junio del 2005) y el *Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México* (publicado en mayo del 2008), dirigidos a ordenar el crecimiento urbano desde una visión estratégica otorgando a algunos municipios un papel clave en el desarrollo económico del Estado de México. Ambos instrumentos son antecedente para el diseño del *Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario (2008)* sustentado en los principios de gobernanza con la finalidad de crear ciudades competitivas mediante proyectos de alto impacto con la colaboración de actores públicos, privados y sociales.

El enfoque integral y transversal de los proyectos propuestos por el Programa Ciudades del Bicentenario fue obstaculizado por la falta de coordinación entre actores públicos del ámbito estatal y municipal y la nula participación de la sociedad civil. En este sentido, el objetivo general de la investigación consiste en analizar los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario desde los principios de coordinación, coherencia y participación de la gobernanza territorial en el crecimiento urbano del municipio de Huehuetoca, particularmente en la producción de vivienda en conjuntos urbanos; con la finalidad de proponer lineamientos desde la gobernanza territorial para el desarrollo urbano.

El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario se derivó de la vertiente económica del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 estableciendo como estrategia para abatir las desigualdades de desarrollo: “el diseño de ciudades competitivas a partir de una planeación regional que permita su desarrollo equitativo, incluyente y sustentable, mitigando las diferencias y permitiendo mejores oportunidades a las familias asentadas en suelo mexiquense” (PDEM 2005-2011).

Este programa se diseñó bajo el sustento teórico de la gobernanza que puede definirse como “la emergencia de una nueva etapa donde la gobernación se basa en gobiernos ligeros y descentralizados de multinivel cercanos al

ciudadano” (Alcántara, 2012: 172-174), esta cercanía permite que la acción pública¹, se desenvuelva en un espacio de interacción, cooperación e interdependencia brindando una solución eficaz a los problemas públicos, en este caso los desequilibrios regionales causados por el crecimiento urbano desordenado.

La gobernanza como modelo administrativo fue implementada por el Banco Mundial en 1980, mediante la puesta en marcha de proyectos, otorgamiento de préstamos y como medio de cautela de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos en el África Subsariana (Jorquera, 2011). Elementos que sustentan la idea del “*good governance*” para adoptar el término a la Administración Pública con el objeto de generar una gestión inclusiva en la acción pública en contraparte a los modelos tradicionales establecidos (Jorquera, 2011).

La adopción de la gobernanza al ámbito territorial fue practicada por la Unión Europea, tomando como base el concepto de *cohesión territorial* “que tiene como objetivo lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible” (Farinós, 2008:15). De acuerdo con Jorquera (2011), la cohesión territorial genera el ambiente propicio para la inversión en política regional, aumenta la competitividad, el desarrollo endógeno, la sostenibilidad y garantiza la buena gobernanza; contribuyendo así a la conformación de políticas territoriales desde el punto de vista vertical (multinivel) y horizontal (intersectorial).

La gobernanza territorial se define como:

“La emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos respaldada por la multiplicidad de actores que comparten objetivos, conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución por medio de la generación

¹ La acción pública se entiende como la interacción entre el Estado y la sociedad; por medio de la puesta en marcha de políticas públicas que encuentran respuesta y continuidad a través de la sociedad civil y las empresas (Cabrero, 2005).

de una visión compartida para el futuro del territorio con todos los niveles y actores concernidos (Farinós, 2008:13).

En esta lógica las Ciudades del Bicentenario se definen como: “proyectos urbanos integrales de gran escala y magnitud; de alto impacto que combinan el desarrollo urbano, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, para garantizar la calidad de vida de sus habitantes” (Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad del Estado de México, 2007: 3).

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México (2008: 2), las Ciudades del Bicentenario “constituyen una estrategia de ordenamiento territorial que plantea una estructura urbana sustentable, basada en la selección de centros de población por criterios de ubicación, capacidad para resolver incrementos poblacionales significativos, capacidad para alojar infraestructura y equipamientos estratégicos y contar con vías de comunicación suficientes que permitan su articulación regional, estatal y nacional.

Los criterios para la selección de los municipios sede del programa se basan en su localización en torno a las dos zonas metropolitanas del Estado de México; eligiendo a los municipios de: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, proyectando una urbanización total al año 2020 de 31,453 hectáreas (SEDU, 2008). Cabe destacar, que los municipios de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), presentan una importante oferta de vivienda en conjuntos urbanos, situación que se incrementó desde la ejecución del Programa en cuestión para el caso concreto de Huehuetoca.

Previo a su selección como Ciudad del Bicentenario, Huehuetoca contaba con un total de 44,585 viviendas autorizadas para el periodo 2000-2007; después de la implementación del Programa, se autorizaron un total de 31,661 viviendas para el periodo 2008-2012 (SEDU, 2014). En términos de vivienda construida pasó de 13,938 en el 2005 a 52,842 en el 2010 (INEGI, 2005-2010). De las 13,938 viviendas registradas en el 2005, 2,860 se asentaban en conjuntos

urbanos, para el año 2010 esta cifra aumentó a 34,279 viviendas que se distribuyeron en siete conjuntos urbanos (INEGI, 2005-2010).

En términos demográficos del año 2005 al 2010 la población que habitaba en conjuntos urbanos pasó de 10,869 a 32,764 habitantes, (INEGI, 2005 y 2010) en tan sólo cinco años; este comportamiento demográfico incidió directamente en la capacidad administrativa del gobierno local para dotar en cantidad y calidad a la población de servicios básicos como el agua potable.

En este tenor la expansión de la zona urbana continúa en retroceso de las áreas de aprovechamiento agrícola, pecuario y forestal; según el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca, para el 2007, sólo el 11.45% del territorio estaba destinado a uso urbano; en contraste para el 2011 el Modelo de Ordenamiento Ecológico (2012) indicó que el 64.87% del territorio se destinó al aprovechamiento urbano.

La problemática en el crecimiento urbano que aborda esta investigación tiene como referencia el diseño e instrumentación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en el municipio de Huehuetoca, México, si bien se planteó bajo los principios de la gobernanza urbana integrada; en la práctica se desarrolló con una lógica vertical centralizada donde el gobierno local fue rebasado por la magnitud de los proyectos integrales generando únicamente la producción masiva de vivienda en conjuntos urbanos con afectaciones directas en el comportamiento demográfico, ocupación de suelo y disponibilidad de agua potable.

La temporalidad de esta investigación comprende el periodo 2000-2012, con el propósito de describir la situación del municipio de Huehuetoca antes y después de la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario; esta comparación permite describir si se han puesto en práctica los principios de gobernanza territorial en el desarrollo urbano de Huehuetoca.

La relevancia de esta investigación deriva de la necesidad de concebir al territorio como un elemento potencial para el desarrollo de las ciudades tomando en cuenta sus potencialidades y particularidades, mediante

instrumentos de ordenamiento que contemplan la gobernanza territorial como un modelo de administración eficaz que detona las capacidades del territorio desde una perspectiva integral y consensada de los distintos actores. Si bien este modelo sigue una lógica europea, en México se cuenta con algunos casos de implementación que paulatinamente han contribuido al desarrollo territorial.

No obstante, para el caso del Estado de México desde la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario visualizado a través de los principios de gobernanza, sólo se ha contribuido a inducir el crecimiento urbano a través de la producción de vivienda en conjuntos urbanos, sin garantizar proyectos integrales que sustenten la oferta de vivienda.

La propuesta que se delineó al concluir esta investigación, contempló la formulación de lineamientos basados en los principios teóricos de la gobernanza territorial, con la finalidad de contribuir a la articulación de los distintos actores en el proceso de toma de decisiones referentes al desarrollo urbano, con pleno conocimiento de las potencialidades y limitantes del territorio.

El concepto de gobernanza territorial se planteó como propuesta de un modelo alternativo de gestión novedoso que responde a la reforma del Estado neoliberal, por medio de relaciones multinivel entre los distintos agentes del desarrollo expresadas en la territorialización de las políticas públicas, o bien en la mejora de las condiciones para los proyectos ya implementados, a través de una coordinación permanente para el logro de objetivos concretos en un contexto local.

Los estudios realizados en torno a la gobernanza son en su mayoría europeos, con sólo algunos casos de aplicación exitosa para el contexto latinoamericano; particularmente en México se aprecian iniciativas aisladas en las que la participación de la sociedad civil muestra un mayor involucramiento en las decisiones políticas generando acuerdos pertinentes a la dinámica territorial; debido a que el modelo neoliberal imprime una lógica de apropiación del espacio e intervención de actores distinta y propia de cada realidad, manifestando la necesidad de elaborar estudios que retomen el

replanteamiento para la descentralización de funciones de mayor índole en los gobiernos municipales aunado a una participación activa y constructiva de la sociedad civil.

Con base en lo antes expuesto, la hipótesis de este trabajo establece que: el diseño del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca, se justificó bajo el enfoque de la gobernanza territorial; sin embargo, en su instrumentación carece de los principios de coordinación, coherencia y participación, situación que incide en la producción acelerada de vivienda en conjuntos urbanos sin prever condiciones de servicios, infraestructura y movilidad que sostengan la viabilidad de este programa.

Para corroborar esta hipótesis se plantearon cuatro objetivos específicos:

1. Describir los antecedentes y enfoques que sustentan la gobernanza territorial, con la finalidad de construir un marco teórico conceptual que respalde la elaboración de lineamientos de gobernanza territorial acotados al Municipio de Huehuetoca, México.
2. Contextualizar al municipio de Huehuetoca previo a la implementación del programa Ciudades del Bicentenario, tomando como referencia cuatro variables: vivienda, población, ocupación del suelo y disponibilidad de agua; con la finalidad de conocer su problemática.
3. Describir el Programa Ciudades del Bicentenario con la finalidad de contrastar los escenarios establecidos por éste, con los resultados obtenidos al 2012, comparando las cifras proyectadas en los escenarios del programa con datos de otras instituciones oficiales.
4. Analizar los resultados del Programa Ciudades del Bicentenario en el crecimiento urbano del municipio de Huehuetoca, desde los principios de la gobernanza territorial con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de éstos.

La investigación se basó en un método hipotético-deductivo utilizando técnicas de carácter mixto; comprende cuatro fases relacionadas con los objetivos

específicos que permitieron la integración de lineamientos de gobernanza territorial de acuerdo a los rasgos propios del municipio de Huehuetoca (ver figura 1).

- ⇒ **Primera fase:** Se emplearon técnicas documentales, por medio de la revisión bibliográfica fue posible identificar, seleccionar y fichar las principales aportaciones elaboradas por los teóricos de la gobernanza; así mismo, se hizo uso de las fuentes hemerográficas consultando revistas especializadas para particularizar los aspectos referentes a la gobernanza territorial. Lo anterior permitió destacar de forma evolutiva los modelos de administración y gestión pública previos a la gobernanza, sus orígenes, dimensiones, escuelas y enfoques hasta llegar a definir la gobernanza territorial y su incidencia en el desarrollo urbano.

- ⇒ **Segunda fase:** Se utilizaron técnicas documentales por medio de la revisión de estadísticas de población empleando fuentes como el Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010, así como los Conteos de Población 1995 y 2005 del INEGI; la Estadística Básica Municipal para el año 2012 del IGCEM y las estadísticas sobre conjuntos urbanos autorizados en el Estado de México para el periodo 2000-2014 de la Secretaría de Desarrollo Urbano. En esta fase se incluyó la revisión del Modelo de Ordenamiento Ecológico Local (2012), así como la Modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2007), Plan de Desarrollo Municipal (2013-2015) y el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno (2013); con la finalidad de contextualizar el crecimiento urbano en Huehuetoca.

- ⇒ **Tercera fase:** Se analizaron los instrumentos normativos que tanto en el ámbito estatal como municipal incidieron en el desarrollo urbano de Huehuetoca, además de ser la base para la formulación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, para lo cual se consultaron: El Plan Parcial de Santa Teresa (2002), el Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco (2005), la Modificación parcial al Plan de

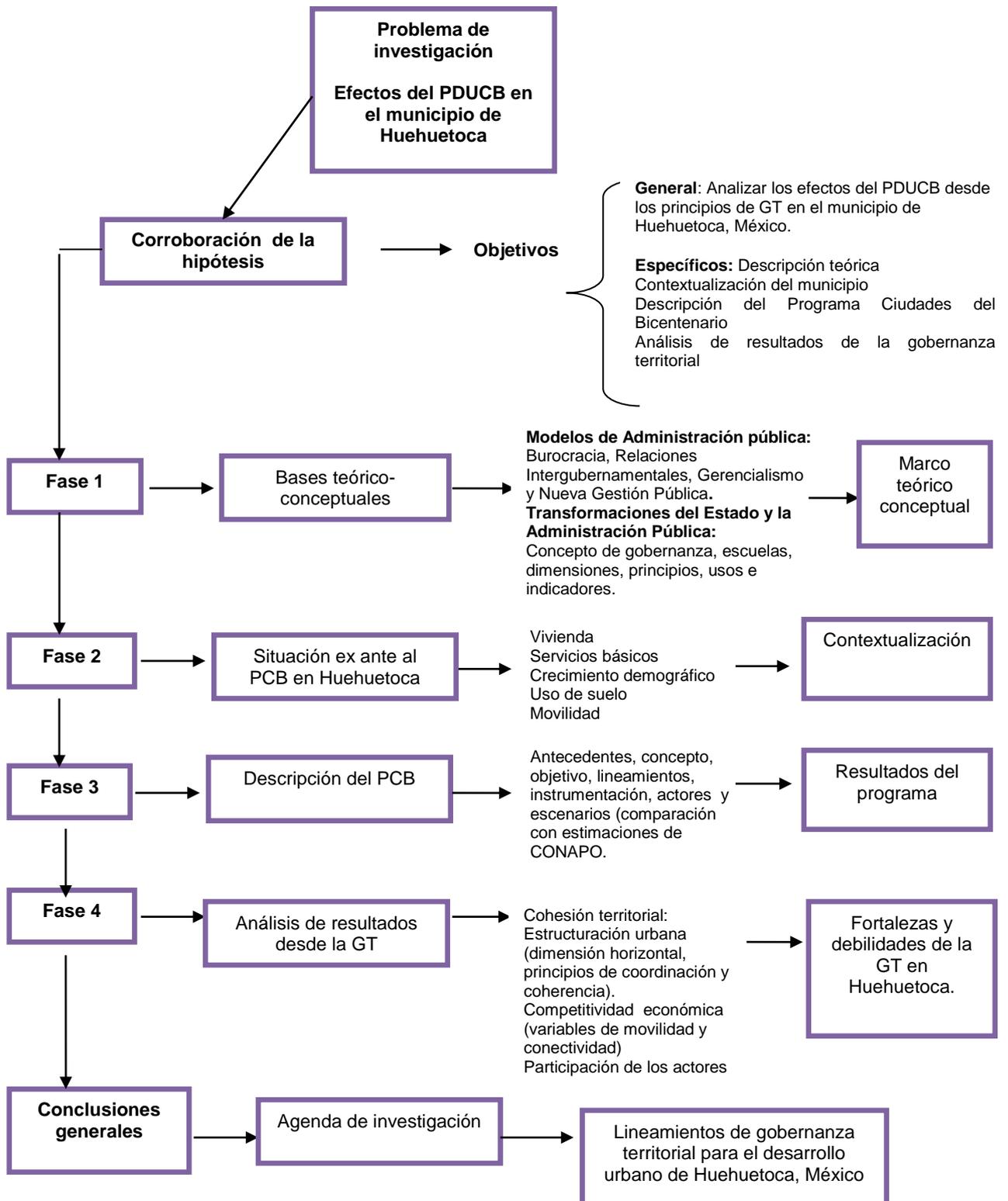
Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2005) y el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (2008).

La descripción del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, permitió realizar una comparación entre los escenarios establecidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano en los rubros de población y vivienda y las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el 2020, identificando una diferencia importante en los datos. Esta comparación contribuyó a establecer el cumplimiento de los escenarios y sus efectos en la disponibilidad de infraestructura y requerimientos de oferta laboral.

⇒ **Cuarta fase:** Consistió en el análisis de resultados del Programa Ciudades del Bicentenario desde el concepto de cohesión territorial derivando tres indicadores: estructuración urbana, competitividad económica y participación de los actores. Las variables correspondientes a cada indicador se analizaron desde la dimensión horizontal de la gobernanza, principios de coordinación coherencia y participación.

Finalmente se desarrolló un apartado de conclusiones generales de donde se desprendió una agenda de investigación teórica y aplicada cuyos temas se retomaron para el diseño de lineamientos de gobernanza territorial para el desarrollo urbano de Huehuetoca México, descrito en el apartado de recomendaciones.

Figura 1: Esquema metodológico



Fuente: Elaboración propia.

El contenido de la investigación está integrado por cuatro capítulos, el primero denominado: “Bases teórico conceptuales de la gobernanza territorial” aborda definiciones sobre Estado, Administración Pública y Gestión Pública; así como una descripción de los principales modelos administrativos destacando las Relaciones Intergubernamentales (RIGs) y la Nueva Gestión Pública (NGP). Posteriormente, se desarrolló el concepto de gobernanza tomando en consideración las principales escuelas y formas de abordaje hasta llegar a la gobernanza territorial detallando sus dimensiones, principios, indicadores y actores.

El segundo capítulo: “Contextualización del municipio de Huehuetoca, México” se refiere a la descripción de la situación municipal previa a la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario. Destacando la situación de Huehuetoca a partir de cuatro variables: vivienda, incidencia en el comportamiento demográfico, ocupación de suelo y disponibilidad de agua. Esta descripción contribuye a precisar si los lineamientos del programa impactaron al municipio de manera positiva.

El capítulo tres se titula: “Descripción del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario”, se integró desde dos perspectivas, la primera referida a la descripción de los antecedentes del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, así como su definición, objetivo, alcances, lineamientos generales, específicos y escenarios para el caso del Huehuetoca. La segunda perspectiva de abordaje de este capítulo se basó en una comparación entre los escenarios propuestos por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México y el Consejo Nacional de Población permitiendo estimar la demanda necesaria de vivienda; también se describen los resultados generados por el Programa en materia de ocupación de suelo y disponibilidad de agua.

El capítulo cuatro denominado “Análisis e interpretación de resultados desde la gobernanza territorial” parte del concepto de cohesión territorial para la derivación de tres indicadores de análisis: estructuración urbana, competitividad económica y participación de los actores. Este análisis sustenta

la propuesta de esta investigación basada en lineamientos de gobernanza territorial acotados al municipio de Huehuetoca.

Finalmente se desarrolla un apartado de conclusiones generales mostrando los principales resultados de la investigación, así como la derivación de una agenda de investigación básica y aplicada en temas de gobernanza y planeación que brinda la pauta para la formulación de lineamientos de gobernanza territorial para el desarrollo urbano de Huehuetoca, México como propuesta de este trabajo.

CAPÍTULO I: BASES TEÓRICO CONCEPTUALES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL



CAPÍTULO I: BASES TEÓRICO CONCEPTUALES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Este capítulo tiene como propósito describir los antecedentes y enfoques que marcan la pauta para el surgimiento de la gobernanza territorial como modelo administrativo. Realizando una recopilación de conceptos que van desde el modelo burocrático propuesto por Weber, hasta la implementación de la Nueva Gestión Pública.

El capítulo se encuentra estructurado en dos apartados. En el primero se describen los conceptos referentes a Estado, Administración Pública y gestión; continúa con la descripción de cuatro modelos de Administración Pública: la Burocracia, Relaciones Intergubernamentales, Gerencialismo y Nueva Gestión Pública enfatizando las ventajas y desventajas de cada uno así como la participación de los diferentes actores en su consecución.

El segundo apartado aborda las transformaciones del Estado y la Administración Pública, destacando la emergencia de la gobernanza como un modelo capaz de integrar a los distintos actores en una visión de bien común. Posteriormente la argumentación continúa con las escuelas, dimensiones y usos de la gobernanza hasta llegar a la aplicación de ésta al ámbito territorial y su estrecha relación con el desarrollo urbano.

1.1 Estado y Administración Pública

El Estado en términos sencillos y descriptivos puede definirse como “el conjunto de la organización gubernamental, se diferencia de otros tipos de organización social, por su grado de perfección; es decir el sistema en que se encuentra estructurado”. Duverger, s/f, (citado en Di Tello, 2003: 234). De acuerdo con Weber (1908 citado en Magri, 2013), el Estado tiene como principios la *legitimidad*: otorgada por la sociedad para generar y conservar el orden social; *autoridad*: para imponer reglas vinculantes entre los individuos entre sí y con el Estado; y la *autonomía*: con otros Estados y de su propia sociedad para operar en el marco legal que lo crea y reproduce.

El Estado como organización integra: "rasgos institucionales que enmarcan su pertenencia universal y poder colectivo (...); ventajas para remediar fallas de mercado; instrumentos como legislación básica, regulación, producción, provisión, transferencias e impuestos; además de instituciones políticas que denotan la supremacía del derecho y la naturaleza política de los fines" (Albí, *et al*, 2000: 21).

La función administrativa del Estado, de acuerdo con Tello (2009), consiste en la acción de gestionar, controlar, organizar y ejecutar las decisiones mediante instituciones como el gobierno², se instaura por medio de organizaciones políticas (partidos políticos), desempeña su función mediante la administración y la gestión pública; es conveniente distinguir entre ambas categorías:

La Administración Pública: "se define como la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; auspicia la convivencia civilizada" (Guerrero, 1997: 32). Mientras que la Gestión Pública "es el conjunto de decisiones de coordinación y motivación, plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico político" (Albí, *et al*, 2000: 21).

La diferencia entre Administración Pública y gestión, se basa en que la administración desde un enfoque procedimental abarca las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos o regulan los intereses de la sociedad, el mercado y el propio Estado con sus instituciones (Tello, 2009). Por su parte, la gestión pública "se configura por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones" (Tello, 2009: 14).

² Órgano institucional que estructura y dota de estabilidad al poder político en su cometido de gobernar un Estado.

1.1.1 Modelos de Administración Pública

A continuación se describen brevemente cuatro modelos de Administración Pública que se han implementado en América Latina en contextos diferentes, los tres primeros se caracterizan por la centralización de las decisiones y una mayor jerarquía de la autoridad; mientras que el cuarto modelo, la Nueva Gestión Pública (NGP) propone mayor flexibilidad del Estado hacia el sector privado, situación que generó problemas relacionados con el crecimiento y desarrollo económico del territorio.

1.1.1.1 *Modelo Burocrático*

Hacia 1940 se agudizan las críticas entorno a la teoría clásica y a la teoría de las relaciones humanas, incitando a la búsqueda de una nueva teoría que permita direccionar el trabajo realizado por la Administración Pública. De esta forma se retoman las aportaciones realizadas por Max Weber sobre las organizaciones de la época, a las que denominó burocracias: “surgen por la necesidad de orden y precisión sentida por las organizaciones y las exigencias de los trabajadores de un trato justo e imparcial; reacciona contra la crueldad, el nepotismo y los juicios tendenciosos y parcializados propios de las prácticas de comienzos de la revolución industrial”. (Chiavaneto, 2001: 444).

Según el modelo propuesto por Max Weber (Chiavaneto 2001), la burocracia implica una organización eficiente por excelencia, describe con anticipación y minuciosidad las actividades que se realizan. Hace énfasis en características como:

“El carácter legal de las normas y reglamentos; el carácter formal de las comunicaciones; la racionalidad y la división de trabajo; impersonalidad de las relaciones; jerarquía de la autoridad; rutinas y procedimientos estandarizados; competencia técnica y meritocracia; especialización de la administración; profesionalización de los participantes y completa previsión del funcionamiento”. (Chiavaneto 2001: 458).

Siguiendo con este autor, el fundamento de la democracia son las leyes y el orden legal; donde la posición de los burócratas en relación con el gobernante

y los gobernados es regulada por reglas impersonales que delinean racionalmente la jerarquía del aparato administrativo sus derechos y deberes. No obstante, y derivado de estas características la burocracia presenta desventajas como (Chiavaneto, 2001):

- ⇒ Interiorización de las normas y apego extremo a los reglamentos.
- ⇒ Formalismo y papeleo excesivos.
- ⇒ Resistencia al cambio.
- ⇒ Jerarquización como base del proceso decisorio.
- ⇒ Conformidad extrema con rutinas y procedimientos.
- ⇒ Exhibición de símbolos de autoridad.
- ⇒ Dificultad en la atención a los clientes y conflictos con el público.

La necesidad por la búsqueda de eficiencia en el modelo burocrático incide en prácticas rutinarias en las que la subordinación y el apego extremo a las normas generan descontento en la estructura. La crítica a la burocracia según Merton (1952, citado en Chiavaneto 2001), se basa en que no existe una organización plenamente racional y formal como la descrita por el modelo de Weber al que califica de mecanicista.

En México, el modelo burocrático representa la forma de gobierno más clásica y dominante en los gobiernos municipales; de acuerdo con Santos y Porras (2012), al control jerárquico se le reconoce su alta contribución al sistema de toma de decisiones racionales, la estabilidad y una más equitativa distribución de los costos. No obstante, este tipo de control presenta problemas a nivel local en municipios rurales y semiurbanos dada la escasa capacidad técnica de sus integrantes (Santos y Porras, 2012).

1.1.1.2 Modelo de Relaciones Intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (RIGs) se originaron en Estados Unidos, en la década de 1930, propone el fortalecimiento del papel de los estados y gobiernos locales; las RIGs se pueden definir como: “un conjunto de relaciones

funcionales, financieras y administrativas que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales” (Carrera, 2004: 1)

De acuerdo con Grimaldo y Rangel (2003), las RIGs son uno de los pilares básicos para el funcionamiento exitoso del sistema de gobierno federal; por lo que pueden interpretarse también como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Agranoff 1997:127, citado por Grimaldo y Rangel, 2003). Para estos autores las interacciones originadas por las RIGs funcionan como vías de enlace entre todos los que participan en el sector público evitando problemas relacionados con las fallas del Estado.

Las RIGs permiten destacar procesos, políticas y cambios tomando en cuenta características como:

“Interacción entre todos los ámbitos de niveles de gobierno, las RIGs permiten analizar las distintas interacciones del sistema de gobierno para entender su funcionamiento considerando la totalidad de los actores (...); participación potencial de políticos y funcionarios de todos los niveles de gobierno (...); acciones y actitudes de políticos y funcionarios con propósito e influencia (...); los participantes están enfocados en arreglos informales prácticos que permiten el posterior logro de metas (...); las RIGs se llevan a cabo en torno a la generación de políticas por la interacción entre actores” Wright (1988 citado en Carrera 2004: 2)

Wright (1988, citado por Carrera, 2004), establece las RIGs a partir de tres modelos clásicos:

1. *Autoridad coordinada*: con límites claros y definidos separando la esfera federal de la estatal dejando a los gobiernos locales a cargo del nivel estatal.
2. *Autoridad inclusiva*: marcado por la dependencia de los gobiernos estatales y municipales hacia el gobierno federal, siguiendo una estructura jerárquica.

3. *Autoridad traslapante*: limitada dispersión del poder, autonomía moderada e interdependencia potencial o real; se basan en la negociación como estrategia.

Cabrero (2001), señala la importancia de las RIGs con respecto al diseño y puesta en marcha de las políticas públicas demarca las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre instituciones de manera horizontal y vertical generando consensos para la redefinición de competencias y la evolución de procesos descentralizados.

Para el caso de México si bien las reformas al artículo 115 constitucional brindan un reconocimiento al municipio como “instancia administrativa y base de la división territorial de los estados y de su organización política” (Pérez, 2013: 137), en la práctica los Ayuntamientos dependen de las decisiones del gobierno estatal para la puesta en marcha de proyectos de alto impacto; además de no contar con instrumentos de interlocución directa con el gobierno federal (Rosas, 2014). En este sentido, para el desarrollo de esta investigación las RIGs permiten explicar los arreglos institucionales entre las distintas instancias de gobierno tomando en cuenta la multiplicidad de actores.

La crítica de las RIGs en el contexto mexicano, según autores como Carrera (2004), Hernández (2006), y Cedeño (2012), se refiere a la necesidad por trabajar en el marco jurídico institucional tomando en cuenta las atribuciones y funciones de los Estados y Municipios; ya que este marco fue diseñado para una etapa en la que no se tenía ni voz ni voto, mucho menos capacidad de gestión. De acuerdo con Hernández (2006) un elemento esencial de las RIGs es la negociación entre los tres ámbitos de gobierno, la cual está obstaculizada por el extremado federalismo y la descentralización; además de que el desarrollo de las relaciones entre los tres ámbitos no siempre son equitativas (Cedeño 2012).

Para el caso de esta investigación las RIGs en el municipio de Huehuetoca se enmarcan dentro del modelo de autoridad coordinada donde las acciones del gobierno local referentes a la puesta en marcha del Programa Ciudades del

Bicentenario se encuentran delimitadas por el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

1.1.1.3 Gerencialismo

La revolución gerencial surge como respuesta a la crisis del Estado originada por factores como: “el fin del desarrollismo de la postguerra (...) crisis del *welfare state*³ keynesiano por las disfunciones y desventajas de la intervención estatal (...) disfunciones burocráticas o crisis del modelo de implementación estatal de servicios públicos (...) la ingobernabilidad generada por la sobrecarga fiscal, el exceso de demandas y crisis de legitimidad entre otros problemas” (Falcáo, 1997:1).

De acuerdo con Falcáo (1997), la revolución gerencial permitió dar una respuesta administrativa diferente para el contexto de Gran Bretaña y Estados Unidos. En el primer caso surgieron tres categorías: el gerencialismo puro, el *consumerim* y el modelo del *Public Service Oriented (PSO)*, que se detallan a continuación (Falcáo, 1997):

- ⇒ *Gerencialismo puro*: formó parte de una estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal, definía las responsabilidades de funcionarios y organizaciones públicas; tenía como base la valoración del costo de los recursos, la racionalización presupuestaria, evaluación del desempeño, administración por objetivos, descentralización y delegación de la autoridad.
- ⇒ *Consumerim*: basada en la racionalización y se orientaba a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/consumidores de servicios públicos; toma en cuenta medidas como la descentralización, el estímulo a la competitividad, modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad.

³ Traducción literal para el Estado de Bienestar.

⇒ *Public Service Oriented*: propone una revalorización de la política en la definición de las finalidades estatales, participación transparencia, equidad y justicia.

Para el caso de Estados Unidos, siguiendo con Falcáo (1997) se presentan tres perspectivas:

1. *Visión ortodoxa de la Administración Pública*: basada en el tipo ideal utilizado por Weber, propone el aumento de la productividad del ejecutivo federal, a través de la aplicación de tecnologías para mejorar la gestión pública; además de la construcción de instituciones fuertes que permitan abatir los desafíos sociales.
2. *Visión liberal de la Administración Pública*: basada en la lógica de mercado, pretende reducir la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado; destaca por el énfasis en los resultados y el cuestionamiento de la gestión pública sobre los costos y beneficios de las opciones públicas, una de sus principales críticas es la privatización y la desreglamentación que permite la omisión en áreas donde la acción pública es necesaria.
3. *Visión empresarial de la Administración Pública*: se basa en la aplicación de técnicas originalmente empresariales para la gestión de organizaciones públicas, tomando como premisa las presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción de gastos mediante restricciones presupuestarias (Dobyns & Crawford-Mason 1994, citado en Falcáo, 1997).

Se tiene como ejemplo de esta visión *“la reinención del Estado* modelo basado en la producción de bienes y servicios de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial” (Osborne y Gaebler, 1994, citado en Falcáo, 1997: 7). Propone un Estado actuante una administración pública activista, inspirado por la eficiencia empresarial.

Tomando en cuenta la visión empresarial de la Administración Pública, Forero (2008), establece que las técnicas gerenciales que se instrumentaron son:

- ⇒ *Planificación estratégica*: Diseño de planes estratégicos para el logro de objetivos y metas planteadas a corto, mediano y largo plazo.
- ⇒ *Calidad total*: La calidad total alude a la mejora continua para lograr la calidad óptima en todas las áreas.
- ⇒ *Kaisen (Mejoramiento continuo)*: Sistema enfocado en la mejora continua de toda la empresa y sus componentes de manera armónica y proactiva.
- ⇒ *Justo a tiempo (Just in time)*: Sistema de organización de la producción para las fábricas de origen japonés, tiene como objetivo la creación de lugares de trabajo más organizados, ordenados, limpios y seguros, con la finalidad de crear una cultura empresarial que facilitará el manejo de los recursos y la organización de los diferentes ambientes laborales.
- ⇒ *Reingeniería*: Define al proceso como un conjunto de tareas interrelacionadas entre sí que al entrar y salir la información da lugar a un producto o información con valor añadido.
- ⇒ *Benchmarking*: Proceso continuo de medir productos, servicios y prácticas contra los competidores más duros o aquellas compañías reconocidas como líderes en la industria. Presenta aspectos como la continuidad y la medición.
- ⇒ *Empowerment (Empoderamiento)*: Proceso estratégico que busca una relación de socios entre la organización y su gente, aumentar la confianza, responsabilidad, autoridad y compromiso para servir mejor al cliente.
- ⇒ *Outsourcing*: Se refiere al uso de recursos exteriores a la empresa para realizar actividades tradicionalmente ejecutadas por personal y recursos internos. Esta tendencia ha formado parte importante en las decisiones administrativas actualmente.

La crítica a esta visión se basa de acuerdo a Falcáon (1997), a la empresarización de la Administración Pública, ya que se reducen las finalidades de la acción pública a la utilidad del mercado. No obstante, estas características permitieron de acuerdo con Tello (2009), la generación de conocimientos basados en la práctica derivando así el concepto de Nueva

Gestión Pública que cambia notablemente el ejercicio del gobierno y la gestión pública.

1.1.1.4 Nueva Gestión Pública

Es un sistema de control de la Administración Pública, implementado en la mayor parte de los países industrializados desde la segunda mitad de 1980, según Schröder (s/f), este modelo propuso la privatización de empresas gubernamentales, la desregulación de los mercados públicos y privados y separó la definición estratégica de las tareas gubernamentales mediante las dependencias políticas, y el cumplimiento de las tareas a través de la administración de gestores independientes o privados.

Para Schröder (s/f:7), la Nueva Gestión Pública (NGP) presenta características como: “Dirección orientada a la competencia separando a los financiadores y a los prestadores de servicios; enfoque para el cumplimiento de tareas por medio de la efectividad, la eficiencia y la calidad; separación de la dirección estratégica de la operativa; e impulso a la innovación”.

El objetivo de la NGP “es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público” (García, I. 2007: 38).

De acuerdo con Aguilar, L.F. (2010), la Nueva Gestión Pública o gerencia pública surgió para resolver los problemas de ineficacia social e ineficiencia de los programas de gobierno del Estado social que desequilibraban la hacienda pública generando una crisis fiscal. “El Estado social llega a sus límites de operación social y legitimidad política cuando cae en un crónico desequilibrio entre ingreso-gasto, ocasionado sobre todo porque las demandas sociales en aumento rebasan las capacidades de gasto público que son determinadas por el ingreso tributario” (Aguilar, L.F. 2010: 193).

La reestructuración financiera y administrativa del Estado dio paso a una rigurosa política entre ajuste y gasto así como las siguientes reformas (Aguilar, L.F. 2010):

- ⇒ Reactivación de los mercados como motor del crecimiento económico.
- ⇒ Reforma fiscal con incremento de ingresos y disminución de egresos.
- ⇒ Redireccionamiento o reducción del excesivo para gubernamental.
- ⇒ Transformación de la estructura jerárquica-burocrática de la administración pública en modo gerencial.

La reforma del Estado en Latinoamérica, durante la década de 1980 se caracterizó por “la privatización, descentralización y delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales” (Zurbriggen, 2011:40). Cambiando la estructura del Estado benefactor por un nuevo escenario político multinivel en el que interactúan diversos actores estratégicos para el desarrollo del territorio basados en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

En México la NGP trajo consigo una serie de reformas que se materializaron con mayor impacto en el sector vivienda, cambiando la función del Estado constructor a únicamente financiador. Este cambio en el papel del Estado se fundamenta en los lineamientos del Banco Mundial que para 1992 establecían como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional (Esquivel, 2006).

1.1.1.4.1 Deficiencia de la Nueva Gestión Pública

La desregulación propuesta por la Nueva Gestión Pública (NGP) trajo como consecuencia una multiplicidad de actores más de los que eran necesarios generando un incremento en los costos. Por otra parte, el enfoque de la NGP se centraba en la eficiencia económica de programas y unidades administrativas que si bien reconstruían el equilibrio de la hacienda pública no generaban beneficios públicos y cambios en las condiciones de vida de la población (Aguilar, L.F. 2010).

La desregulación propuesta por la NGP requiere de un Estado regulador de los asuntos económicos, y de un mercado que no regule las dinámicas sociales económicas y territoriales; es necesaria la participación de los agentes públicos para trabajar en una visión conjunta de equilibrio que genere el mayor número de beneficios para la población en su conjunto.

1.2 Transformaciones del Estado y la Administración Pública

Hasta los años setenta, la cuestión sobre el abordaje de problemas de orden público se consideraba exclusivamente asunto del gobierno y de sus administraciones; de acuerdo con Cadena (*et al*, 2012) las crisis financieras y sociales permitieron la puesta en práctica de nuevas formas de tomar decisiones y hacer políticas; por dos principales razones: la necesidad de involucrar a otros actores con la finalidad de legitimar y coadyuvar en las acciones gubernamentales; además de la evidente incapacidad del Estado para atender las crecientes necesidades de la población. Pressman y Wildavsky (1998, citado por Cadena, *et al*, 2012), enfatizan cómo la crisis financiera mostró la necesidad del Estado por involucrar más actores para el abordaje de problemas públicos y distribución de bienes y servicios en una sociedad cada vez más compleja.

Por su parte, Aguilar (2007) destaca que las capacidades del gobierno se han visto obstaculizadas por factores como:

- ⇒ La crisis y/ o colapso de los estados sociales en 1980 y 1990 que mostraron al gobierno como un agente capaz de causar daños y costos sociales sin impulsar los beneficios del desarrollo y el bienestar social.
- ⇒ La percepción social negativa de la Administración Pública con servicios públicos de baja calidad y políticas públicas desarticuladas e ineficaces.
- ⇒ Falta de capacidad directiva en las democracias emergentes latinoamericanas con respecto a seguridad pública, disminución de pobreza y desigualdad.
- ⇒ Desterritorialización generada por la globalización con incidencia en los sistemas de regulación estatal.

⇒ La autosuficiencia de la sociedad para resolver problemas de servicios públicos.

Estos factores inciden en la pérdida del poder del gobierno cuestionando su eficacia y capacidad directiva, marcando la pauta para la emergencia de una nueva forma de gobernar con mayor integralidad. "Las nuevas capacidades directivas que se demandan son las relativas a la certidumbre jurídica mediante la aplicación imparcial de las leyes, seguridad pública mediante un sistema de policía honesto y eficiente, un sistema hacendario equitativo y competitivo, una administración pública eficiente y de calidad (...) constituyendo capacidades fundamentales del Estado" (Aguilar, 2007:6).

Con la finalidad de entender las transformaciones del Estado, Aguilar (2011) identifica dos tendencias de reorientación necesarias para la Administración Pública⁴. La primera se basa en reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de ésta, como consecuencia del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil⁵ que ahora se interrelacionan más con el Estado no sólo críticamente sino con la idea de construir acuerdos. La segunda tendencia busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la Administración Pública mediante el fortalecimiento de la forma de respuesta de las democracias a la demanda social de bienes, servicios y oportunidades en una sociedad más compleja con actores autónomos y autosuficientes.

Rosique (2012), señala que desde 1990 surge el énfasis en la eficacia y legitimidad del actuar público con base en la interacción entre niveles de gobierno, organizaciones empresariales y sociedad civil. "Dejando atrás la noción del Estado burocrático, basado en el paradigma del gran gobierno de

⁴ Estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina académica. Aguilar, 2011, p:40

⁵ Conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y la viabilidad de la intervención de la ciudadanía en la operación de la misma del sistema (...) y el conjunto de los movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Delamaza (2001, en Jorquera, 2011).

los programas de bienestar, para entrar a una nueva etapa donde la gobernación se basa en gobiernos ligeros y descentralizados de multinivel, cercanos al ciudadano” Rosique (2012: 75).

Para fines de este trabajo, la descripción de los distintos modelos de Administración Pública desde la burocracia hasta la Nueva Gestión Pública, permite destacar la manera que a lo largo de la historia se plasma la relación entre el Estado y los diversos actores; desde una visión de control y rigidez característicos del modelo burocrático, donde el Estado entra en crisis por la complejidad de las funciones que debía desempeñar; hasta una desregulación de las funciones del Estado en la Nueva Gestión Pública, que permitió la emergencia de una amplia diversidad de actores con nuevas funciones que si bien han contribuido a facilitar el papel del Estado con referencia a la atención de necesidades, otros rubros como el desarrollo urbano requieren de la regulación estatal.

Aunado a esto, los cuatro modelos descritos en párrafos anteriores no muestran la participación activa de los actores sociales, quienes desean involucrarse cada vez más en la formulación de políticas, proyectos y estrategias que permitan mejorar su calidad de vida. Ante esta situación cobra importancia el modelo de gobernanza, que permite la interrelación de los distintos actores con una visión integral y espacial buscando un bien común.

1.2.1 Gobernabilidad, gobernanza y acción pública

La gobernabilidad se define como “la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (Aguilar, 2013: 292), definición relacionada con la legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno. Según este autor el enfoque de gobernabilidad se refiere exclusivamente al comportamiento del gobierno, partiendo del supuesto que la sociedad no posee capacidades de autorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción; por lo que no puede existir a menos que exista en forma de Estado.

En contraparte, la gobernanza se diferencia de la gobernabilidad por el dinamismo de sus actores y decisiones; se le caracteriza por su enfoque posgubernamental el cual busca: "la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad, más que a la reproducción del proceso directivo estructurado única o primordialmente por la acción del gobierno" (Aguilar, 2013: 298).

El enfoque posgubernamental de la gobernanza toma como supuesto al gobierno como un agente de dirección necesario pero insuficiente, ante el contexto económico y social de la población actual, donde se demanda un gobierno más eficaz y que cumpla los compromisos políticos derivados de las campañas electorales.

Bajo esta premisa la acción pública "es el resultado de acomodados, sistemas de regulación y arreglos institucionales que se han construido y se construyen a través del tiempo en el interior de cada configuración de actores, así como entre las configuraciones de ambas conexiones" (Porrás, 2012: 24). En este sentido, la acción pública integra al componente gubernamental y al no gubernamental y no es posible entenderla en un espacio determinado sin analizar ambos componentes.

La relación entre gobernanza y acción pública se explica siguiendo a Cabrero (2006, citado por Porrás 2012), que sitúa a la gobernanza como un tipo de acción pública y la utiliza como una cualidad o enunciado que caracteriza aquellas situaciones en las que existe armonía entre los actores estatales y no estatales.

Kooiman (1993, citado por Ruano de la Fuente, 2002), describe nuevas formas de acción pública como resultado de una dinámica compleja y cambiante del sistema socio-político, establece la necesidad de un enfoque multilateral que involucre tanto al gobierno como a la sociedad civil. "No se trata tan sólo de una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de la gobernanza en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades del gobierno" (Ruano de la Fuente, 2002: 4).

1.2.2 Orígenes del concepto de gobernanza

El origen de la palabra *governance* se remonta al latín clásico y al griego antiguo para referirse a la dirección de las naves, Jessop (1998 citado por Sánchez 2012) establece que *governance* describía la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta. Para José Juan Sánchez (2012), en un principio la gobernanza sólo se aludía a los asuntos del Estado, dirección de instituciones o profesiones; de acuerdo a este autor, en la actualidad el factor esencial para el renacimiento de la gobernanza se basa en la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno⁶

Esta reciente etapa de Estado mínimo⁷, define otro modelo de la administración pública, denominado *gobernanza*, Sánchez, J.J. (2012), hace referencia a los distintos vocablos del término proveniente del inglés *governance*, del francés *gouvernance*, y del portugués *governanca*. Independientemente de su origen, Farinós (2008) establece que el concepto hace referencia a la gobernanza como una estructura emergente del sistema sociopolítico, resultado de los esfuerzos de interacción entre los diversos actores con énfasis en la coordinación y la cohesión de diferentes propósitos y objetivos.

Según Farinós (2008), los orígenes de la gobernanza se remontan al ámbito de la economía institucional y la regulación, surge con la finalidad de simplificar procesos y facilitar la toma de decisiones para los agentes sociales; la aplicación del concepto de acuerdo con Jorquera (2011) se observó en la utilización de éste por el Banco Mundial, quien lo tomó como referencia a finales de la década de 1980 a propósito de la crisis del desarrollo en el África Subsahariana, por medio de la puesta en marcha de proyectos, otorgamiento de préstamos y como medio de cautela de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos.

Por ello, el Banco Mundial conceptualiza a la gobernanza como:

⁶ Buen gobierno se refiere a las modalidades y maneras de gobernar, mientras que gobierno está relacionado con las instituciones, los agentes encargados de gobernar y el acto mismo de ejercer el gobierno. José Juan Sánchez (2012: 226).

⁷ Disminución del tamaño del gobierno a causa de la privatización y los recortes en la función pública. Rhodes (2005, citado por Sánchez 2012).

“Un conjunto de tradiciones e instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en un país en función del bien común. Esto incluye el proceso por el que se eligen, vigilan y sustituyen las autoridades, la capacidad del gobierno para manejar eficazmente sus recursos y aplicar políticas racionales, y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan sus interacciones económicas y sociales” (Banco Mundial, 2004 citado por Aguilar, 2013: 354).

El Banco Mundial a finales de la década de 1980 sustenta la idea del “*good governance*” a través de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, sistemas jurídicos y administrativos, con lo que el término gobernanza se adopta en la administración pública con el objeto de generar una gestión inclusiva en la acción pública en contraparte a los modelos tradicionales establecidos.

El término gobernanza se ha implementado en dos vertientes: la primera, hace referencia a un nuevo estilo de gobierno, según Mayntz (2000, citado en Sánchez, 2012) este estilo difiere del modelo de control jerárquico, su principal característica es la cooperación y la interacción entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado.

La segunda vertiente se refiere a una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales entendidas como formas primarias de construcción del orden social; Sánchez (2012) considera que este uso se deriva de la economía de los costos de transacción, análisis de mercado y la jerarquía como formas de orden económico; lo que se rescata del concepto económico es la utilización de la coordinación entre distintos agentes con una visión común.

La gobernanza como forma de gobierno según Jorquera (2011), se implementó por la Comisión Europea durante el año 2001, como un mecanismo para brindar mayor eficacia a las políticas públicas de los países integrantes; por lo que rescata la esencia de la gestión local como una necesidad de estos Estados por cooperar, colaborar, acordar y trazar metas comunes bajo un esquema de bien colectivo. La definición de gobernanza propuesta por la Comisión Europea la describe como:

“La capacidad del Estado para servir a los ciudadanos (...) La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de las cuales se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder de la sociedad (...) Lo fundamental es la manera que se llevan a cabo las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas.” (Aguilar, 2013: 354)

En este sentido, la Comunidad Europea (2001, citado por Jorquera 2011), establece que el concepto de "gobernanza" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Tomando en cuenta estos principios, la gobernanza puede definirse como:

“La realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual la competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales” Whittingham (2005: 240 citado por Jorquera, 2011: 6)

Para Francisco Porrás (2012), la novedad de la gobernanza y la diferencia con los antiguos modelos de gestión pública, se basa en que la toma de decisiones no corresponde solamente a la élite en el poder más bien sigue un esquema multinivel; por lo anterior “la gobernanza es un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad que tienen ciertos atributos que lo hacen deseable, como la mayor transparencia en los procesos de política pública, la capacidad de adaptarse y satisfacer las necesidades de los gobernados y la efectividad en las prestación de servicios públicos.” (Porrás, 2012: 9).

Según Mayntz, (2001, citado por Sánchez, 2012) el concepto ha evolucionado para cobrar un nuevo significado pasando de un proceso de gobierno a una forma de gobernar más cooperativa diferente del modelo jerárquico en que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y la sociedad civil. El enfoque central de la gobernanza permite la participación de

las distintas instituciones, actores políticos y privados además de las asociaciones en la formulación y aplicación de políticas públicas que beneficien a la sociedad en su conjunto, partiendo de una estructura en red.

La gobernanza no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, de acuerdo a Rosique (2012), acepta la centralidad del Estado convierte las estructuras a mecanismos más flexibles que permiten la discusión entre las diversas partes, con lo que se reconoce la necesidad de interdependencia entre distintos actores para la cooperación definición y realización de intereses comunes que pueden plasmarse en políticas públicas que legitiman el sistema democrático.

Bajo este contexto, Barcena (2010: 56, citado por Rosas, *et al*, 2012: 119) establece que la gobernanza es un “paradigma gubernamental que trata de transformar el viejo gobierno institucional y democrático en un nuevo gobierno donde los institutos convencionales que han servido para presentar la democracia, como un proceso que se realiza en el curso de la historia, se replanteen de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado que impone la globalización”.

Aguilar (2011), se refiere a la gobernanza tomando en cuenta el modo en que el gobierno hace uso de las capacidades directivas permitiendo el reconocimiento de sus potencialidades transformándolas en acciones reales, desde la perspectiva de una escala interinstitucional y multinivel. En concordancia con lo descrito por Revesz (2006), se refuerza la legitimidad y eficiencia de los regímenes democráticos basados en un enfoque de buen gobierno, permitiendo la interacción entre la esfera gubernamental, empresarios y sociedad civil.

La visión de Iracheta (2012: 156), describe el concepto de gobernanza como un “proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos. Desde esta perspectiva busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado así como su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía”.

1.2.3 Escuelas de gobernanza

El resurgimiento de la gobernanza como modelo administrativo cobra vigor en el contexto de la Comisión Europea en la década de 1990, y encuentra sustento teórico en tres escuelas; de acuerdo con Muñoz (2005) el origen de la gobernanza se encuentra en la escuela norteamericana sobre estudios de administración pública con base en las obras de Moore surgen los términos *democratic governance* y *gestión estratégica del gobierno*, “lo que implica en esencia una revisión profunda del papel de lo público en conexión con la consecución de valor y la consiguiente reformulación de la forma de gestionar lo público con el planteamiento de las tareas de los gestores públicos para acomodarse a esa nueva visión” (Moore, 1995, citado en Muñoz, 2005: 288).

Para Zurbriggen (2011), la aplicación del concepto de gobernanza debe entenderse desde dos escuelas: la de redes de políticas públicas (*policy networks*) y la escuela de gobernanza. La escuela de redes de políticas públicas se basa en el concepto de éstas como modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados, permitiendo la elaboración e implementación de políticas públicas superando el modelo pluralista y corporativista (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Marsh, 1998 citado en Zurbriggen, 2011). Por su parte, la escuela de gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado presentándola como un nuevo modelo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado” (Marsh, 2008: 263 en Zurbriggen, 2011: 41).

Porras (2012), describe que la aportación de las diferentes escuelas de gobernanza coincide en que las cualidades de ésta sólo se pueden alcanzar en la medida que el gobierno, sociedad civil y mercado comparen recursos produciendo convergencia entre instituciones y actores. Situación que incide en la modificación de la acción del gobierno hacia una coordinación flexible con liderazgo hacia dentro y fuera de las burocracias estatales.

1.2.4 Dimensiones de la gobernanza

Para Aguilar (2013), los componentes de la gobernanza deben aseverar que como modelo administrativo contrarreste la verticalidad de las políticas, por ello debe asegurar el buen gobierno a través de dos dimensiones: la primera referida a las instituciones y la política; y la segunda a los componentes técnico administrativos que delinear la visión horizontal de la gobernanza.

En el primer caso la dimensión institucional y política se estructura por tres componentes que son: el *Estado de derecho/gobierno de leyes* con base en valores como la honestidad, igualdad e imparcialidad referido al poder judicial al cumplimiento de la ley y al buen desempeño de las autoridades para la ejecución de procesos judiciales (Aguilar, 2013); este componente se refiere a la parte legal del Estado.

Siguiendo con el mismo autor, el segundo componente es la *voz y la rendición de cuentas*, su definición alude a libertad de expresión y las formas de participación por las que la ciudadanía puede expresar sus demandas, opiniones y al mismo tiempo conocer las principales acciones del gobierno; de igual forma este componente hace referencia al papel de los políticos para representar a la sociedad en los sistemas democráticos el cual debe ser transparente y con estrechas relaciones entre los distintos actores; la esencia de este componente es la transparencia de los procesos.

Para Aguilar (2013), *la calidad de la regulación* es el tercer componente de la primera dimensión, su definición se basa en la interconexión existente entre los distintos procesos económicos, y sociales y los marcos regulatorios existentes los cuales deben ser coherentes y vigentes para las actividades a realizar.

En la segunda dimensión se destaca el carácter técnico- administrativo de la gobernanza estructurado por tres componentes, el primero denominado: *sistema social de conocimiento y tecnología*, define el acceso de la sociedad a la investigación científica y tecnológica por medio del empleo de plataformas de innovación donde el nivel de desarrollo de las universidades e instituciones de enseñanza es de suma importancia (Aguilar, 2013).

El segundo componente de esta dimensión son las *finanzas públicas*, su definición destaca la importancia y eficiencia del sistema fiscal y presupuestal, así como el equilibrio entre ingresos y gastos. Finalmente, el tercer componente se refiere a las *políticas públicas y la Administración Pública*, hace énfasis en la planificación, análisis y el diseño de políticas tomando en cuenta el grado de participación de la ciudadanía y los distintos procedimientos por los cuales se puede desarrollar de manera más eficiente la labor del gobierno.

1.2.5 Usos de la gobernanza

El concepto de gobernanza ha tomado distintas acepciones dependiendo del contexto en el que pretende implementarse, puede usarse con referencia a sus causas (Estado mínimo), carencias (capacidad de la autoridad), propósitos (buen gobierno o buena gobernanza, nueva gestión pública, gobierno red, gobierno interactivo) y ámbitos (corporativa, local, global y europea) (Sánchez, 2012).

Para autores como Ferrero (2010, citado por Rosas, *et al*, 2012), la gobernanza emerge en la política global con un enfoque *multinivel* y pretende responder a la complejidad de los asuntos mundiales y el surgimiento de agentes institucionales de diferentes niveles territoriales; la gobernanza multinivel tiene como finalidad “el intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada”.

Se tiene también la *gobernanza democrática* entendida como “un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad el desarrollo humano” (Montiel, 2010: 267 citado en Rosas, *et al*, 2012: 123). Con base en este enfoque y derivado de las aportaciones de la escuela de redes de políticas públicas se originó el concepto de *gobernanza como red*; para Navarro (2006: 7) el modelo de red de políticas públicas “subraya la naturaleza interactiva de los procesos políticos y destaca, al mismo tiempo el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar”.

La importancia de las redes radica en el factor negociación entre la sociedad civil y el Estado, en este contexto las redes permiten la inserción de mecanismos democráticos de decisión y control; para Navarro (2006) la gobernanza es factible sólo en redes de políticas ya que éstas dan la pauta para estructurar la coordinación horizontal entre los actores públicos y privados.

Los principios que sostienen las prácticas de gestión de las redes son la legitimidad y la cooperación orientando la red más hacia el proceso que a los resultados de la política; con esto la gobernanza por redes implica una influencia en procesos sociales de redes de actores diversos y actores que cogobiernan. Para lograr la negociación y la cooperación en las redes es necesaria la integración de los actores en juegos de política abandonando las estrategias individuales y realizando trabajo conjunto. (Cadena, *et al*, 2012).

Hasta aquí se han abordado tres enfoques de gobernanza, los cuales resaltan la negociación, y la interacción entre actores e instituciones con la finalidad de formular políticas que permitan lograr el desarrollo humano; sin embargo, el soporte físico para la realización de la gobernanza multinivel, democrática y en red se da en el territorio, por ello emerge la necesidad de territorializar los procesos de planeación y gestión con la finalidad de incidir en el desarrollo económico y en el ordenamiento de los centros urbanos con una visión global pero concretando estrategias locales para la zona de estudio.

1.2.6 Gobernanza territorial

El territorio puede entenderse como “una construcción social, la cual va adoptando formas de organización donde el poder y el control se expresan mediante instituciones formales e informales (...) es también la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran producción y generación de excedente económico” (Magri, 2013: 25).

Partiendo de estas definiciones Romero (2009), establece que el territorio ha sido el gran sacrificado durante el proceso de crecimiento económico:

“Sin distinción de adscripción política ni de esfera de gobierno, el urbanismo desbocado ha sido consentido, tolerado, amparado,

legalizado y auspiciado, cuando no deliberadamente promocionado (...) la lógica del negocio a cualquier precio se ha antepuesto a la ética pública, a la defensa por el interés general y al derecho a la gestión sostenible de recursos escasos y no renovables “(Romero, 2009: 15).

La problemática actual del territorio hace evidente la necesidad de reforzar mecanismos de coordinación y cooperación vertical y horizontal especialmente entre actores políticos; la modernización del Estado, en la línea de lo sugerido desde la propia OCDE; la exigencia por mejorar mecanismos de transparencia e información a los ciudadanos; y el impulso de mecanismos de participación ciudadana que superen vicios, sesgos o excesiva presencia de grupos de interés y sectores de la sociedad más organizados (Romero, 2009).

La creciente sensibilización por cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la gestión prudente de los recursos y el territorio se inició en la década de los sesenta del siglo XX en Estados Unidos y para 1990 en la Unión Europea, generando nuevas formas de gobernar relacionadas con el medio natural, la gestión de los recursos y el desarrollo en los territorios (Romero, 2009).

Derivado de la importancia estratégica del territorio surge la gobernanza territorial, que puede verse desde dos puntos de vista: “como mera aplicación de los principios de buena gobernanza a la política territorial y urbana o, como un proceso con carácter muy específico dado que su objetivo es el territorio” (Farinós, 2008: 13); en este contexto de acuerdo con Farinós (2008), la gobernanza territorial funge como un modelo emergente para la gestión y decisión de asuntos públicos acordando una visión compartida para el futuro del territorio.

La Unión Europea, adapta la gobernanza al ámbito territorial, con lo que surge el concepto de *cohesión territorial* “con el objetivo de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto de la Unión” (Farinós, 2008: 15). En las últimas décadas el modelo de gobernanza se aplica a los territorios, con la finalidad de territorializar las políticas públicas redimiendo los efectos negativos que las actividades antrópicas han ocasionado, su implementación permite disminuir la desigualdad social y la sobrexplotación de recursos

naturales; además de dinamizar la actividad económica con la actuación de todos los sectores tomando en cuenta la vocación del municipio o región en cuestión.

Con base en lo anterior y para fines de esta investigación el concepto de *gobernanza territorial* que se manejará es el siguiente:

“La gobernanza territorial se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos respaldada por la multiplicidad de actores que comparten objetivos, conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución por medio de la generación de una visión compartida para el futuro del territorio con todos los niveles y actores concernidos (Farinós, 2008:13).

La definición anterior, enfatiza la importancia del territorio en los ámbitos social, económico, político y ambiental; el conocimiento de las potencialidades de cada espacio permite la formulación de políticas que contribuyen a lograr un desarrollo equitativo entre los individuos de la sociedad; donde, la misión de las instituciones consiste en establecer los mecanismos necesarios para entablar el diálogo con los distintos actores del desarrollo involucrando dirigentes y sociedad civil manteniendo con una visión horizontal de lo que se pretende lograr.

1.2.6.1 Gobernanza territorial y desarrollo urbano

Para Naranjo y Osuna (2005:13), “la esencia de la gobernanza territorial reside en la capacidad de organización y acción de una ciudad o región en el conjunto de su territorio, o bien en un clúster⁸ económico o en una cadena productiva, está constituida por una serie de elementos interdependientes”; con lo que su

⁸ Herramienta para el análisis de los factores que permiten a una industria incorporar eslabones en su cadena productiva, los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los factores determinantes de la generación de actividades de aglomeración. (Michael Porter, 1994)

disposición y el nivel de calidad de los mismos depende de la mayor capacidad de organización y acción del territorio.

Centelles (2006, citado en Moreno, 2012) establece que a través de la gobernanza territorial, es posible ver a la ciudad como un conjunto de escenarios situacionales en los que interactúan una amplia gama de actores autónomos e interdependientes; donde el gobierno municipal facilita mecanismos para la participación y la generación de acuerdos con otros gobiernos, agentes públicos y privados; permitiendo plasmar una visión integral al territorio.

Para Abad (2010: 8), la gobernanza territorial consiste en un “nuevo modo de articular y regular la compleja arquitectura derivada del encajamiento de diferentes escalas de decisión, como ámbito de reflexión y de acción para generar nuevas formas de desarrollo que conduzcan hacia la consecución de una cohesión territorial sostenible”.

Según Farinós (2008:21), “la importancia de la gobernanza territorial se debe a que el espacio, suelo o territorio es un bien limitado, su ordenación y su uso condiciona las posibilidades de desarrollo futuro, por lo que debe procurarse coherencia en el conjunto de actuaciones a realizar sobre él”. Siguiendo con este autor, la gobernanza territorial alude al entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas y la manera de administración y aplicación de políticas en el territorio a diferentes escalas.

Para encarar la problemática metropolitana que se agudiza en los últimos años, la gobernanza territorial transita hacia la gobernanza urbana integrada, que puede definirse como:

“La gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos (...) consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de fronteras administrativas en dos sentidos: autoridades municipales-

Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil)”
(Schwedler, 2011:11).

La diferencia entre la gobernanza territorial y la gobernanza urbana integrada se basa en la escala de actuación de los abordajes, la gobernanza urbana integrada tiene un ámbito de actuación delimitada por las fronteras administrativas y se relaciona directamente con la problemática del ámbito urbano.

Para fines de este trabajo se emplean ambos conceptos para explicar y posteriormente analizar los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario en el municipio de Huehuetoca; ya que este Programa se presentó como una estrategia de ordenamiento territorial y del crecimiento urbano basado en los principios de la gobernanza.

1.2.6.2 Dimensiones de la gobernanza territorial

Romero y Farinós (2011: 299), definen cuatro componentes o dimensiones de la gobernanza territorial: “vertical o multinivel que se refiere a las relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos; la dimensión horizontal, que alude a tres vectores principales: relaciones entre políticas públicas sectoriales, relaciones entre territorios ó contiguos, y relaciones partenariales entre los actores territoriales público, privados y el tercer sector; la tercera y cuarta dimensión se refieren a la participación y el desarrollo económico”.

La finalidad de la dimensión participativa tiene como resultado la planificación de un desarrollo territorial sostenible; mientras que la dimensión vertical o multinivel permite la generación de un modelo de organización territorial del Estado y la descoordinación de las políticas a los distintos niveles.

La articulación de las cuatro dimensiones es indispensable para la puesta en práctica de la gobernanza territorial; para el caso de estudio de esta investigación el Programa Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca proponía la coordinación interinstitucional, el financiamiento de proyectos de alto impacto por parte del sector privado y la participación activa de la población para vigilar el cumplimiento del Programa.

1.2.6.3 Principios de la gobernanza territorial

Los principios de la gobernanza territorial, se basan en los citados por el Libro Blanco para la buena gobernanza⁹ que refuerzan la subsidiariedad y proporcionalidad. Farinós (2008), establece que la gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y sus estructuras organizativas así como la forma de administrar el territorio lo cual se logra mediante la planificación de éste. Para este autor la planificación territorial "permite asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios teniendo como meta el desarrollo sostenible" (Farinós, 2008: 22).

Partiendo de la relación entre gobernanza y planificación, los principios de la gobernanza territorial son (Farinós, 2008):

- ⇒ *Coherencia*: las políticas deben ser integradas y visionadas conjuntamente, o que requiere una mayor integración de las autoridades de los distintos niveles.
- ⇒ *Participación*: de la población en asuntos públicos y concretamente en las decisiones con impacto sobre el territorio, lo que permite la ordenación adecuada del espacio generando el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo mediante proyectos concretos y realizables.
- ⇒ *Coordinación*¹⁰: se da entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio. Este principio encaja con las dimensiones vertical de la gobernanza territorial (relaciones multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos) y horizontal (referida a la coordinación transectorial de las políticas y entre territorios).

⁹ Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, (Romero, 2009).

¹⁰ De acuerdo con Farinós (2008) la coordinación es una de las funciones para la planificación del desarrollo territorial sostenible.

1.2.6.4 Actores clave de la gobernanza territorial

De acuerdo con Abad (2010: 9), “la nueva lógica espacial ha generado cambios en el gobierno de los territorios desplazando la función del Estado como unidad política, económica y territorial, dando paso a distintas esferas de poder que da lugar al gobierno multinivel basado en procesos de negociación y estructuras reticulares”. Para Santos y Porrás (2012) la gobernanza territorial desde un enfoque participativo:

“Aparece vinculada a las interacciones que se definen y se conforman sobre la base del consenso y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas de acción y posibles desacuerdos (...) estas formas de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre agentes gubernamentales de la sociedad y el mercado, cuyo resultado dependerá de cómo se distribuye el poder” (Santos y Porrás, 2012: 143)

Basado en la aportación de Santos y Porrás (2012) sobre la interacción entre actores es posible enfatizar que, la gobernanza territorial como modelo emergente involucra no sólo a los sectores públicos y privados, permite basado en los principios de apertura y participación el encajamiento de la sociedad civil en la toma de decisiones; entendiendo por sociedad civil: “al conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y la viabilidad de la intervención de la ciudadanía en la operación de la misma del sistema” (Olvera, 2005, citado en Jorquera, 2011:7).

El sector público está representado por el gobierno local, para Pascual (2005), derivado de la economía del conocimiento las estrategias urbanas sobrepasan los territorios definidos administrativamente; por lo cual el municipio (ámbito local) y su gobierno deben entenderse como unidad básica relacional precisando una estrategia territorial que permita el dinamismo económico y social compatible y complementario con la ordenación territorial y urbana.

En el año 2005, el movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades para el Desarrollo de la Gobernanza Territorial, (AERYC) concluyó que en un contexto de gobernanza los gobiernos locales cobran un papel de suma relevancia para el desarrollo local, con lo que plantearon 10 tesis que describen a los Ayuntamientos como clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países; algunas de las tesis que se relacionan directamente con la presente investigación son, de acuerdo con Pascual (2005):

- ⇒ Tesis 1: la eficacia de la gestión local es la proximidad: Los gobiernos locales son considerados el nivel más adecuado para gestionar los servicios sociales; donde los Ayuntamientos o gobiernos locales pueden identificar las necesidades de la población con mayor facilidad derivado de su proximidad, además de la organización y coordinación para afrontar retos cotidianos por medio de una acción integral.
- ⇒ Tesis 3: el ayuntamiento más que administración debe actuar como gobierno, nada de lo que le acontece a la ciudadanía le es indiferente: Asumir la responsabilidad sobre el presente y futuro del territorio, reivindicar y negociar con otros niveles de administración acciones de colaboración estableciendo compromisos institucionales y ciudadanos afrontando así los retos del municipio.
- ⇒ Tesis 5: la gestión del gobierno local debe entenderse como gestión relacional: "La gestión relacional permite incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la cultura emprendedora para conseguir colectivamente un mayor desarrollo humano".
- ⇒ Tesis 6: el desarrollo urbano se debe a la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad; la gestión relacional es su primer instrumento: La gestión relacional o de interacciones e interdependencias tiene como finalidad la mejora de la capacidad de organización y acción de la sociedad, se convierte en un instrumento

para la construcción colectiva del progreso. Lo fundamental es conseguir la cohesión social entendida como la capacidad de organización y acción, variable necesaria para la generación de desarrollo.

1.2.6.5 Indicadores de la gobernanza territorial

Con referencia al proceso de hechura de políticas públicas, de acuerdo con Santos y Porras (2012), existen dos indicadores: “el primero vinculado a medir el grado de responsabilidad del gobierno local, estableciendo como criterios de medición alta y baja. El segundo evalúa la capacidad de participación ciudadana en el proceso de hechura de políticas públicas con los mismos criterios de medición alta y baja” (Santos y Porras, 2012: 144). Para Whittingham (2005, citada por Jorquera 2011) las variables e indicadores necesarios en el proceso de gobernanza territorial son:

Cuadro 1: Variables e indicadores de gobernanza territorial

Variables	Definición	Indicadores
Participación	Posibilidad para cualquier persona (hombre o mujer) de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de instituciones de intermediación legítima que representen sus intereses.	<ul style="list-style-type: none"> • Representación y rol de nuevos grupos de interés en planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan. • Libertad de prensa y medios en general • Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel • Utilización del referendo para tomar decisiones críticas • Derecho de asociación
Equidad	Acceso en términos de igualdad de oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo la población objetivo los miembros más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos • Asignación de recursos a poblaciones vulnerables • Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja • Representación de las mujeres
Rendición de cuentas	Responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los que han delegado. Necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidad de las transacciones fiscales y el cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas • Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos • Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas • Grado en que las quejas y reclamos son atendidos por la administración

Continúa...

Cuadro 1: Variables e indicadores de gobernanza territorial (continuación)

Variables	Definición	Indicadores
Innovación administrativa/ gerencial	Reformas exitosas implementadas por gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de las estructuras y procedimientos burocráticos • Generación de medidas apropiadas, no comunes e innovadoras • Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales
Eficiencia	Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como la maximización de los recursos, sin desperdiciar los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización económica de fondos, manos de obra y otros recursos • Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico • Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza • Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas de bienestar sobre la población total • Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.
Desarrollo del recurso humano	Realización de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos para promover su eficiencia y orientación al servicio.	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y su gerencia • Existencia de programas de capacitación
Creación de redes	Habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades, con el fin de fortalecer un sistema más amplio y la creación de capacidad estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión (número) de redes intergubernamentales, regionales, intralocales, internacionales. • Alcance de la complementariedad de recursos de la red. • Promoción de intereses y agendas comunes • Intercambio de experiencias, aprendizajes, capacitaciones entrenamiento. • Extensión de intercambio y cooperación tecnológica.

Fuente: Whittingham, (2005, citado por Jorquera 2008)

Las variables e indicadores del cuadro 1, ponen en práctica los principios emanados del Libro Blanco de la buena gobernanza, destacando la integración de los distintos actores primordialmente la sociedad civil y el gobierno local; variables como la innovación administrativa, el desarrollo del recurso humano y la creación de redes permiten constatar la importancia de un nuevo papel del gobierno local en un esquema descentralizando participando activamente en la acción pública del territorio.

De acuerdo con Pascual (2004, citado en Romero 2009), para lograr la puesta en práctica de las variables arriba citadas, e necesario la inclusión de instrumentos de gestión tales como:

- ⇒ El diseño de una estrategia compartida entre los principales actores.
- ⇒ Un modelo de interacción social.
- ⇒ La gestión en red de proyectos clave y complejos.
- ⇒ Existencia de objetivos comunes.
- ⇒ Asumir responsabilidades concretas.
- ⇒ Cultura de acción y compromiso cívico.

Para el caso del municipio de Huehuetoca, la instrumentación del Programa Ciudades del Bicentenario estableció la inclusión de los diversos actores para la consecución de proyectos clave y el diseño de una estrategia compartida; sin embargo, los resultados del Programa tras cuatro años de su puesta en marcha ofrecen un panorama opuesto a la visión multinivel de la gobernanza territorial.

Conclusiones

Los principios del Estado referentes a la legitimidad, autoridad y autonomía se han criticado fuertemente desde mediados del Siglo XIX incidiendo en un cambio en las funciones de éste plasmado a través de diversos modelos de Administración Pública entre los que destacan: la burocracia, las Relaciones Intergubernamentales (RIGs), el gerencialismo y recientemente la Nueva Gestión Pública (NGP). Que han transitado desde un control absoluto ejercido por el Estado hasta la desregulación de sus funciones dando pauta a la participación activa del sector privado y en menor medida de la sociedad civil.

Sin lugar a duda el modelo administrativo que desde 1990 ha causado mayor impacto en el desarrollo territorial es la Nueva Gestión Pública (NGP) que marcó la pauta para la desregulación de funciones del Estado en diversos ámbitos; para el caso de México motivado por la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial la visión del Estado cambia de asistencialista a empresario brindando mayores atribuciones al sector privado específicamente en materia de construcción de vivienda.

No obstante, la desregulación de funciones del Estado generó consecuencias directas en el desarrollo territorial con impactos negativos al crecimiento urbano; ante esta situación comienza la preocupación por valorar el territorio con fines de sostenibilidad social económica y ambiental. Para el 2001 la Unión Europea retomó los principios de la buena gobernanza con la finalidad de reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación vertical y horizontal aplicándolos al ámbito territorial.

Los principios de la buena gobernanza quedan plasmados a través del concepto de cohesión territorial que engloba la disminución de la desigualdad social y la sobreexplotación de recursos naturales sin afectar el dinamismo económico (Farinós, 2008).

La gobernanza territorial desde la perspectiva de la Unión Europea establece las bases para la formación de un modelo de administración del territorio donde las políticas y acciones se alinean con las potencialidades y limitaciones de éste, integrando a los distintos actores a través de mecanismos de participación que permitan concretar acuerdos con una visión de desarrollo a largo plazo.

Para el caso de México la gobernanza aplicada al ámbito espacial (territorial y urbana integrada) se pone en marcha mediante el Programa Ciudades del Bicentenario publicado en mayo del 2008 para seis municipios del Estado de México entre ellos Huehuetoca. La visión y objetivo de este programa se justifica en los principios de coherencia, coordinación y participación de la gobernanza. No obstante, la aplicación de este Programa sigue más una lógica vertical que privilegia las acciones del sector privado en perjuicio de la población y el territorio incidiendo en la capacidad administrativa del gobierno local.

CAPÍTULO II: CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE HUEHUETOCA, MÉXICO



CAPÍTULO II: CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE HUEHUETOCA, MÉXICO

El objetivo de este capítulo consiste en realizar un diagnóstico del municipio de Huehuetoca, México previo a la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario en el año 2008, con énfasis en las variables de vivienda, comportamiento demográfico ocupación de suelo y disponibilidad de agua potable; no obstante, se integran datos del Censo de Población y Vivienda del INEGI, 2010, con la finalidad de contar con una descripción más detallada de estas variables.

La realización de este capítulo se sustenta en información de los instrumentos normativos vigentes en el ámbito municipal: el Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca 2013-2015, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2013, la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca del 2007; así como el Modelo de Ordenamiento Ecológico Local de Huehuetoca publicado en el 2012.

El capítulo se organiza en cuatro apartados: el primero referente a la ubicación del municipio en el contexto regional y metropolitano, el segundo apartado muestra la situación de la vivienda del 2000 al 2010 tomando en cuenta servicios básicos, tipología y materiales de construcción así como la importancia de los fraccionamientos habitacionales en la dinámica territorial.

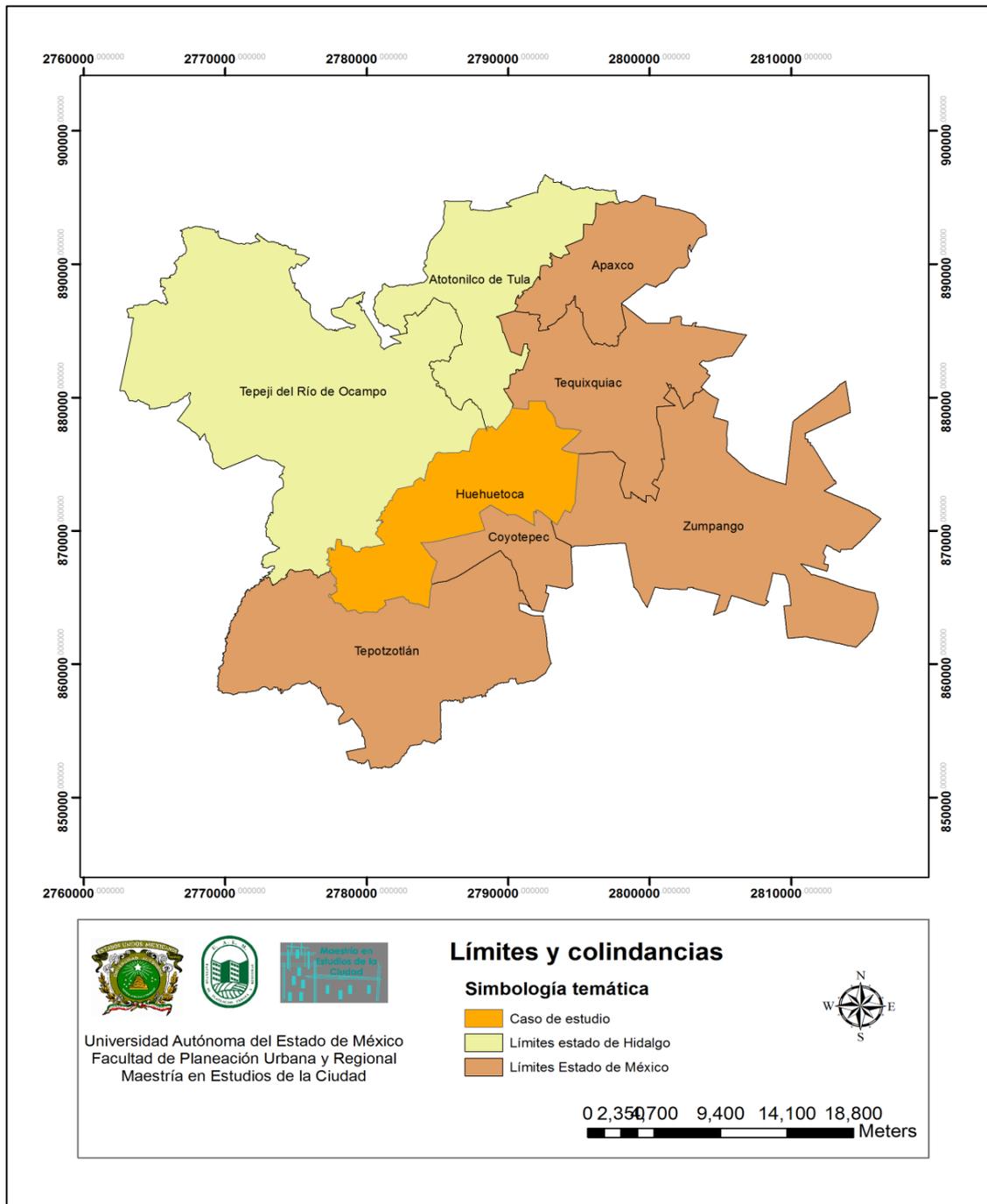
El tercer apartado, hace referencia a cómo la oferta de vivienda influye en el comportamiento demográfico, acelerando la tasa de crecimiento desde el 2005; en el cuarto apartado se describen los impactos generados por el crecimiento urbano, específicamente, en materia de usos de suelo y la disponibilidad del recurso agua.

2.1 Localización del municipio de Huehuetoca

De acuerdo con el Bando de Policía y Buen Gobierno de Huehuetoca (2013), el municipio cuenta con una superficie de 173.73 km²; colinda al norte con los municipios de Apaxco y Tequixquiac del Estado de México; Tepejé del Río de Ocampo y Atotonilco de Tula pertenecientes al estado de Hidalgo; al sur con

Tepetzotlán y Coyotepec, Estado de México; al oriente con Zumpango y Coyotepec Estado de México; y al poniente con Tepetzotlán, Estado de México y Tepejí del Río de Ocampo, estado de Hidalgo (Ver figura 2).

Figura 2: Localización del Municipio de Huehuetoca



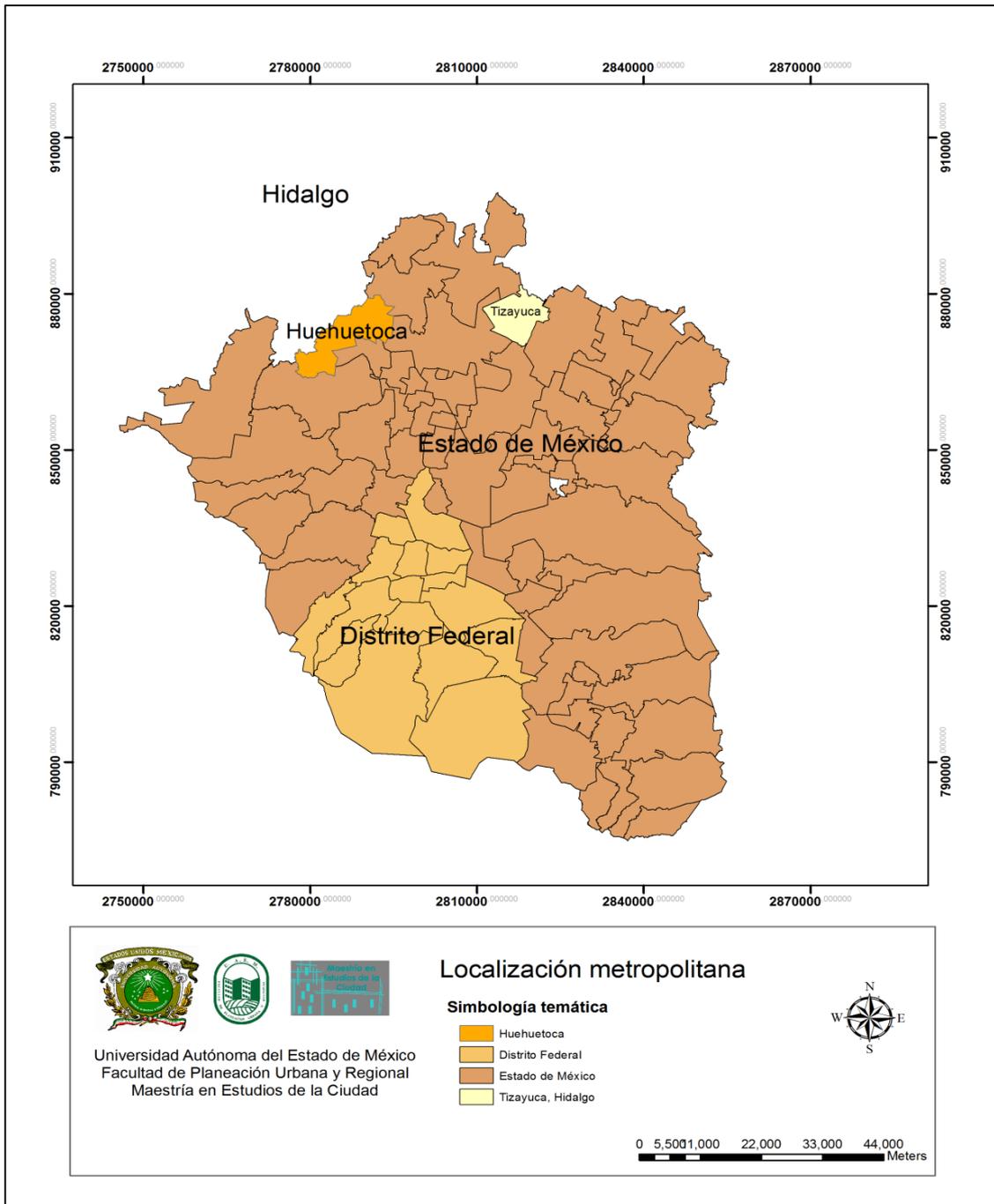
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, 2013.

2.1.1 Localización regional y metropolitana

El municipio de Huehuetoca, pertenece a la Región geopolítica IV Cuautitlán Izcalli junto con los municipios de Coyotepec, Cuautitlán Izcalli Tepotzotlán y Villa del Carbón (Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca, 2013). Para fines de planeación del ordenamiento sectorial del territorio, Huehuetoca forma parte del Sistema Urbano Regional del Valle Cuautitlán - Texcoco¹¹, como se muestra en la figura 3, (GEM, 2008). Se clasifica como uno de los 24 municipios exteriores de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), bajo un criterio de integración funcional (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2010); la ubicación del municipio le permite conectarse en menor tiempo con Tula, Querétaro y entidades colindantes inclusive a menor costo que con el Distrito Federal.

¹¹ El Sistema Urbano Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco se integra por 59 municipios conurbados al Distrito Federal, constituyen la Zona Metropolitana del Valle de México.

Figura 3: El municipio de Huehuetoca en el contexto metropolitano



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, 2013.

En Huehuetoca al igual que los municipios periféricos al Distrito Federal, la vivienda juega un papel clave como variable de expansión urbana justificada por la política que se estableció a finales de 1950, para limitar el crecimiento industrial y de conjuntos urbanos y recientemente con la publicación del bando

número dos que restringe el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales¹². Derivado de estas restricciones Castillo y Alejandre (2012), enfatizan la participación de los actores inmobiliarios en los municipios periféricos al Distrito Federal induciendo el desarrollo urbano en municipios como Netzahualcóyotl, Chimalhuacán o Chalco; sin embargo, la tendencia se extiende hacia Tecámac, Zumpango y Huehuetoca, entre otros.

2.2 Vivienda como variable de incorporación metropolitana

La vivienda se define como "un recinto, separado e independiente, construido o adaptado para el albergue de personas, éstas pueden clasificarse en particulares o colectivas teniendo en cuenta el tipo de hogar que las ocupa (...) es un espacio delimitado por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir" (Centro de estudios sociales y de opinión pública, 2006).

Para García, D. (2012) la vivienda requiere ser entendida como una prioridad social permanente permitiendo así mejores estándares de vida en los mexicanos. En el municipio de Huehuetoca la vivienda es uno de los sectores más importantes derivado de la factibilidad en el mercado de suelo y a los instrumentos normativos que tanto a nivel estatal como municipal inducen el crecimiento urbano por medio de la oferta inmobiliaria.

2.2.1 Crecimiento de la vivienda en el municipio

Para el año 2000, el municipio de Huehuetoca registró en total 7,958 viviendas, de las cuales el 95.1% estaban habitadas por un promedio de ocupantes por vivienda de 4.7; en el año 2005 el número total de viviendas era de 13,938 registrando un aumento en 5,980 viviendas, de las cuales 99.9% se encontraban habitadas con un promedio de ocupantes de 4.3. Para el año 2010, se calcula un incremento de 38,904 viviendas en un periodo de cinco años, registrando un total de viviendas de 52,842 de las cuales sólo el 47.7%

¹² El bando número dos, toma como referencia las delegaciones de Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

se encuentran habitadas. El promedio de ocupantes por vivienda es de 3.9 (INEGI, 2000, 2005 y 2010).

2.2.2 Características de la vivienda

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2007), en el municipio se pueden observar marcadamente dos tipos de vivienda: la primera es de autoconstrucción de tipo unifamiliar con imagen urbana indefinida en localidades como Huehuetoca (cabecera municipal), San Bartolo, San Pedro Xalpa, San Miguel Jagüeyes y Santa María. Las viviendas de autoconstrucción pueden clasificarse en tres grupos (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2007):

1. *Vivienda de autoconstrucción rural*: Dirigida a sectores de la población que perciben de 1 a 2 salarios mínimos, utiliza materiales como adobe, block para los muros, teja, lámina o losa de concreto en techos y tierra o firme de concreto en pisos.
2. *Vivienda de autoconstrucción popular*: Correspondiente a la población que percibe de 2 a 3 salarios mínimos, construida con recursos propios en forma progresiva, utilizan materiales como el tabique y block para los muros, losa de concreto en techos y pisos.
3. *Vivienda de autoconstrucción urbana media*: Este tipo de vivienda se dirige a sectores que reciben de 2 a 4 salarios mínimos, es un tipo de construcción de mayor calidad en los materiales como la loseta y el mosaico en pisos, cuenta con áreas verdes, provisión de servicios básicos y no presenta mezcla de usos de suelo significativa.

El segundo tipo de vivienda hace referencia a los fraccionamientos habitacionales como Urbi Villas y la Colonia Santa Teresa, que presentan una mayor homogeneidad en los materiales de construcción; con predominio de vivienda de interés social, los materiales de construcción son: ladrillo, block y concreto en muros, techos y pisos. Se adquiere por medio de financiamiento que es otorgado sólo a ciertos sectores de la población. El tamaño de lote para

estas viviendas se encuentra entre los 60 y los 120 m², cuenta con todos los servicios públicos (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2007).

De acuerdo con el INEGI (2000-2010), los materiales de construcción de la vivienda y número de cuartos, para el periodo 2000-2010, se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Características de la vivienda en el municipio de Huehuetoca 2000-2010

Características	2000	2005	2010
Piso de tierra	sin dato	371	525
Piso diferente de tierra	sin dato	12,645	24,231
1 Dormitorio	sin dato	4,578	9,595
2 y más Dormitorios	sin dato	8,566	15,250
1 cuarto	627	771	1,658
2 cuartos	1,174	2,210	4,697
3 cuartos	5,645	10,154	18,416

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI: 2000, 2005 y 2010.

En el cuadro 2 se describen las principales características de la vivienda municipal para el periodo 2000-2010, con referencia a los materiales de construcción el 2.7% de las viviendas totales en el año 2005 tenían piso de tierra; para el 2010 de las 52,842 viviendas registradas por el INEGI únicamente el 1% continúan con piso de tierra.

En cuanto al número de dormitorios para el año 2010 se estima que el 18.2% de las viviendas cuentan con un dormitorio y el 28.8% presentan más de dos dormitorios; con referencia al número de cuartos el 34.9% de las viviendas se encuentra estructurada por tres cuartos. Para el caso de los siete conjuntos urbanos registrados por el INEGI en el 2010, de un total de 34,279 viviendas el 19% cuentan con dos o más dormitorios y el 24.2% registran tres cuartos.

Considerando que el promedio de ocupantes por vivienda al 2010 es de 3.9 y derivado de la situación de abandono en que se reporta el 52.3% de las viviendas en el municipio; el Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca (2013-2015) no registra problemas de hacinamiento.

2.2.3 Actividad inmobiliaria en Huehuetoca

El papel del sector privado en el desarrollo territorial de México, y en específico de las inmobiliarias que en los últimos años han generado una expansión del crecimiento urbano en municipios cuyas características socioeconómicas no son aptas para soportar la presión de la llegada de más población a la zona, sobre todo porque la construcción de viviendas se realiza en localidades semiurbanas o rurales, o bien en zonas de aprovechamiento agropecuario o de uso forestal no protegidas.

Según García, B. (1988), la participación del Estado en el sector inmobiliario implica acciones que van desde la legislación sobre tierra rural y urbana, la planificación, la administración y el financiamiento; no obstante, para el caso de la zona norte del Estado de México la planificación por parte del gobierno se ha dado de forma tardía permitiendo a los grupos inmobiliarios expandirse guiados por el suelo barato sin tomar en cuenta las implicaciones para la población tanto externa como la que pretende habitar en sus conjuntos habitacionales.

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2007) para el año 2000, el municipio se consolida por su desarrollo inmobiliario atrayendo población primordialmente del Distrito Federal. Según la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, previo al Programa Ciudades del Bicentenario, en el periodo 2000-2007 se autorizó la construcción de 44,585 viviendas en seis fraccionamientos (ver cuadro 3) que han modificado la estructura territorial y administrativa pasando de localidades rurales a grandes fraccionamientos habitacionales destinados a población con distinto nivel de ingresos, que no necesariamente pertenecen al municipio.

Cuadro 3: Conjuntos urbanos autorizados por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, en el Municipio de Huehuetoca 2000-2007

Año	Conjunto urbano	Tipo	Número de viviendas
2000	Portal del Sol	Social progresivo	2,318
2001	Real de Huehuetoca I	Interés social	277
2003	Santa Teresa I	Interés social	3,110
	Santa Teresa II	Interés social	1,948
2005	Santa Teresa III	Mixto, interés social, comercial y de servicios	6,682
	Santa Teresa IV	Social progresivo	3,974
	La Guadalupana de Huehuetoca	Mixto: interés social, comercial y de servicios	7,884
2006	Urbi Villa del Rey	Interés social	628
	Urbi Villa del Rey (2ª etapa)	Mixto: interés social, comercial y de servicios	3,454
2007	El Dorado Huehuetoca	Mixto: social progresivo, con modalidad de pie de casa y comercial de servicios	2,023
	Santa Teresa V Bis	Social progresivo. Lotes con pie de casa	446
	Santa Teresa V	Social progresivo	2,000
	Santa Teresa VI	Interés social	734
	Urbi Villa del Rey (3ª etapa)	Mixto: interés social, comercial y de servicios	9,107
Total			44,585

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Desarrollo Urbano, 2013.

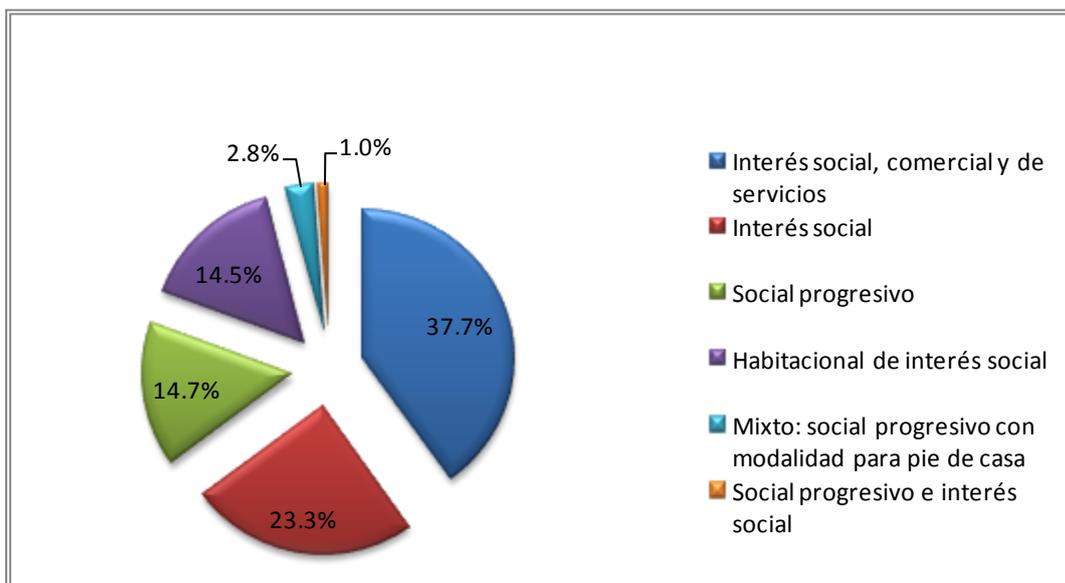
En el cuadro 3 es posible apreciar las viviendas autorizadas por parte del Gobierno del Estado de México para el periodo 2000-2007, el mayor número de viviendas se dio en el año 2005 con 18,540, posteriormente en el 2007 se autorizaron 14,310; el menor número de autorizaciones se observa en el año 2000 con 2,316.

Las licencias fueron otorgadas a desarrolladoras inmobiliarias como: Casas Beta del Centro, Inmobiliaria Rosch, Residencial Atizapán, C y D Desarrolladores Urbanos, Conjunto Parnell, Proyectos Inmobiliarios Culiacán, Urbi Desarrolladores Urbanos, Geo Edificaciones, Consorcio de Ingeniería Artificial, Inmobiliaria CAME, Inmobiliaria Diarel, In House Estado de México y KE Desarrolladora (SEDU, 2014).

De acuerdo con las estadísticas de conjuntos urbanos de la SEDU (2014), el 37.7% de la vivienda es clasificada como mixto: interés social, comercial y de servicios, el 23.3% es de interés social, el 14.2% es social progresivo, 14.5% habitacional de interés social, el 2.8% es considerado mixto: social progresivo,

con modalidad de pie de casa y comercial de servicios; sólo el 1.0% de las viviendas autorizadas son de tipo social progresivo e interés social (ver gráfica 1).

Gráfica 1: Tipología de vivienda en conjuntos urbanos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEDU, 2014.

Como muestra la gráfica 1, la oferta inmobiliaria en el municipio de Huehuetoca se destina a una población de ingresos bajos y medios, destaca el uso mixto que brinda la oportunidad de realizar actividades comerciales combinadas con la vivienda; en menor porcentaje se encuentran las viviendas de tipo social progresivo, esto se debe a las dimensiones de este tipo de vivienda. La diversificación en la oferta de vivienda incide en el comportamiento demográfico de la población, generando que para el periodo 2005-2010 exista un incremento de 49,698 personas con una Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de 10.9.

2.3 Comportamiento demográfico 1995-2010

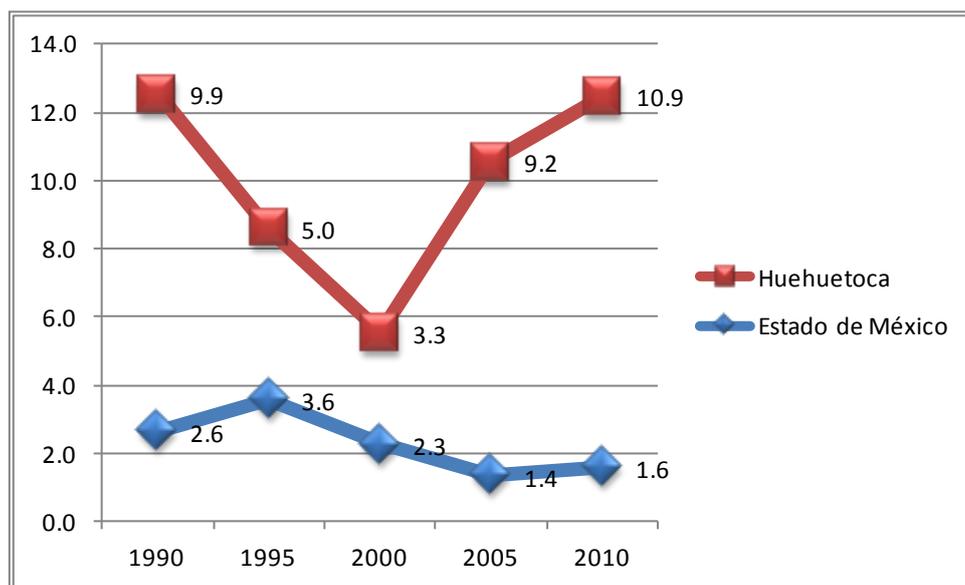
En este apartado se describe el comportamiento de la población en términos de crecimiento natural y crecimiento social, para el periodo 1995-2010, primero se realiza un comparativo del ámbito municipal y estatal, con referencia a la TCMA, después se realiza una descripción del crecimiento por localidad para

destacar las tendencias de crecimiento. En el segundo apartado se hace referencia al crecimiento social de la población vía migración, para el periodo 2000 y 2010, destacando el origen de los migrantes, posibles motivos y las localidades donde se ubican.

2.3.1 Crecimiento natural de la población

El municipio de Huehuetoca, México contaba en el año 2010 con una población de 100,023 habitantes, de los cuales 49,372 (49.7%) son hombres y 50,651 (50.6%) son mujeres (INEGI, 2010). La TCMA en el municipio es de 10.9¹³, notablemente alta si se compara con el promedio estatal que se ubica en 1.6 para el 2010. La comparación entre la TCMA estatal y municipal se muestran en la gráfica 2.

Gráfica 2: Tasa de Crecimiento Media Anual Estado de México y Municipio de Huehuetoca, 1990-2010



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI 2005 y 2010.

La gráfica anterior muestra el comportamiento de la TCMA en el periodo 1990-2010, donde se aprecia que el promedio municipal ha sido mayor que el estatal, teniendo un ligero acercamiento del 1%, para el año 2000, alejándose

¹³ Elaboración propia con base en datos de INEGI para el periodo 2005-2010.

nuevamente para el año 2005 con una diferencia de 7.8% y para el 2010 difiere con 9.3%.

Para el periodo 2000-2005 se manifestó un incremento en la TCMA del 5.9% pasando de 3.3 en el año 2000 a 9.2 en el 2005, situación que puede tener como base la implementación de instrumentos normativos que tanto en el ámbito estatal como municipal¹⁴ pretendían incrementar el crecimiento urbano en Huehuetoca aprovechando su mercado de suelo y su pertenencia a la Zona Metropolitana del Valle de México, situación que implica insertarse funcionalmente a la dinámica económica.

Con respecto a la estructura de edades se tienen dos principales grupos de 1 a 9 años que representan el 21.8% de la población y en segundo lugar se tiene el grupo de 10 a 34 años representando al 46.2% de la población (IGCEM, 2012). Estos grupos permiten inferir que la población en Huehuetoca es predominantemente joven, situación que implica la necesidad de contar con equipamiento educativo de nivel medio superior y superior, una oferta diversificada de empleo y actividades de recreación mejorando las expectativas de vida de los jóvenes evitando así la migración permanente de éstos hacia otros municipios; además, hay que tomar en cuenta que es una población que puede participar activamente en decisiones políticas para la mejora del municipio.

2.3.1.1 Participación de las localidades en el crecimiento poblacional

De acuerdo con el INEGI, para 1995 el municipio de Huehuetoca se encontraba integrado por 18 localidades registrando un mayor número de población en Huehuetoca (cabecera municipal) con una TCMA de 13.6; no obstante, para ese mismo año la localidad de Ex Hacienda de Xalpa presentaba una TCMA de 7.8, situación que le permitía contar con una población de 8,712 habitantes.

¹⁴ Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco (2005) y la Modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2005), ambos instrumentos se explican el apartado de usos de suelo.

Otras localidades importantes mayores a 2,000 habitantes para 1995 son San Bartolo, Salitrillo, Santa María, San Pedro Xalpa y San Miguel Jagüeyes.

Para el año 2000, de acuerdo con el INEGI se presentan 18 localidades, Ex – Hacienda de Xalpa es nuevamente la de mayor población con 9,384 habitantes y una TCMA de 1.5¹⁵, le sigue la cabecera municipal con 6,245 habitantes y una TCMA de 1.8¹⁶, al igual que para 1995, otras localidades representativas son: San Bartolo, Salitrillo, Santa María, San Pedro Xalpa y San Miguel Jagüeyes.

En el año 2005 el panorama poblacional en el municipio comienza a cambiar, si bien existen aún 18 localidades, Huehuetoca (cabecera municipal) recupera su primacía en cuanto a rango poblacional con 11,247 habitantes y una TCMA de 12.8 superior a la que había experimentado en periodos anteriores; la Ex – Hacienda de Xalpa cuenta con una población de 9,178 habitantes experimentando una TCMA negativa de -0.4 (INEGI, 2005).

Un dato de interés para este periodo es que se construye el fraccionamiento habitacional: colonia Santa Teresa, autorizado en el 2003 (Secretaría de Desarrollo Urbano, 2013), con una población de 10,869 habitantes, esta colonia es considerada por si sola una localidad y posteriormente se autorizaron ocho etapas más constituyendo así el fraccionamiento con mayor población del municipio.

En el 2010, de acuerdo con el INEGI, se tienen censadas 25 localidades, con una importante presencia de la Colonia Santa Teresa que suma una población de 36,845 habitantes, con una TCMA para el periodo 2005-2010 de 27.6, después se encuentra la cabecera municipal con 11,948 habitantes y una TCMA de 0.9. Mientras que las localidades de Ex – Hacienda de Xalpa, San Bartolo, Salitrillo, San Miguel Jagüeyes y San Pedro continúan siendo representativos.

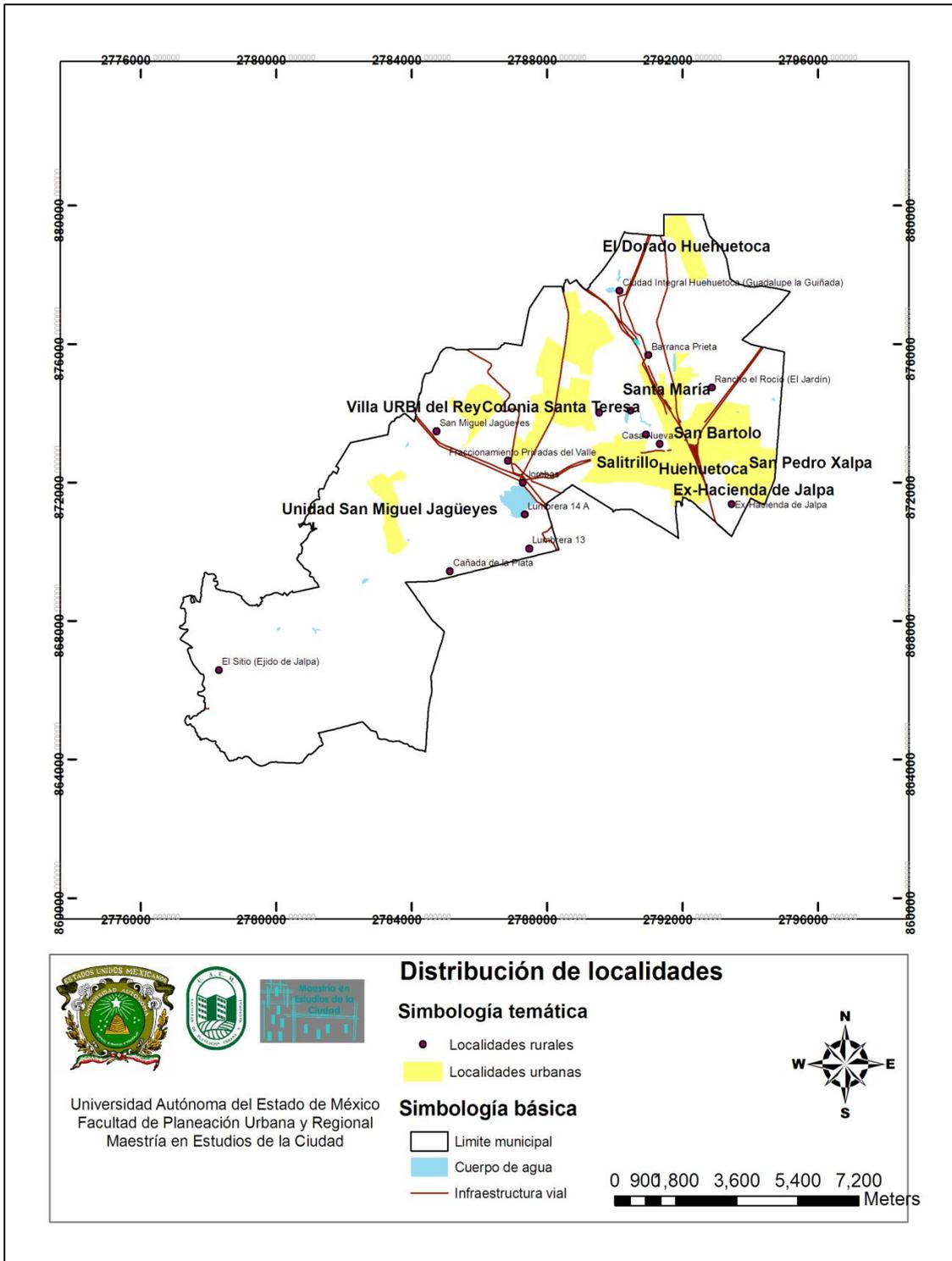
¹⁵ Inferior en 6.5 para el periodo 1990-1995.

¹⁶ Inferior en 11.2 para el periodo 1990-1995.

Para el 2010 la colonia Santa Teresa se consolida como la localidad con mayor número de habitantes desplazando la primacía poblacional de Ex – Hacienda de Xalpa y la cabecera municipal; la TCMA en estas dos localidades ha disminuido, lo cual puede explicarse, hipotéticamente, por el surgimiento de fraccionamientos habitacionales a lo largo del territorio municipal. La existencia de pueblos, barrios y el aumento en los fraccionamientos habitacionales da cuenta de la gran variedad de actores sociales que deben ser contemplados en la acción pública del gobierno municipal.

La distribución de estas localidades se puede observar en la figura 4:

Figura 4: Distribución de Localidades en el Territorio Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, 2013.

2.3.2 Crecimiento Social

La importancia del municipio de Huehuetoca para atraer a la población tiene como antecedente las políticas de desindustrialización del Distrito Federal y la prohibición de continuar con la construcción de conjuntos urbanos al interior de éste (GEM, 2005). Adicionalmente, la conectividad que presenta con las zonas industriales de Tepetzotlán e Hidalgo permite la atracción poblacional de estas dos entidades. De igual forma los instrumentos normativos estatales permiten que la oferta de vivienda a nivel municipal funcione como un imán para la población que desee encontrar otras opciones habitacionales.

2.3.2.1 Migración

De acuerdo con datos del INEGI, para el año 2000, se registró una población total municipal de 38,458 habitantes de los cuales 14,607 (37.9%) son migrantes provenientes principalmente del Distrito Federal (17.8%), Veracruz de Ignacio de la Llave (1.9%), Oaxaca (1%), Puebla (0.8%) e Hidalgo (0.7%). (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2009). Para este mismo año la población migrante se localizó en las localidades de Ejido de Jalpa (75.5%), Ex – Hacienda de Jalpa¹⁷ (66.7%), Casa Nueva (66.6%), Ex –Hacienda de Xalpa (62.4%) y San Miguel Jagüeyes (42.4%).

Para el año 2010, según datos del INEGI, de un total poblacional de 100,023 personas el 44.8% son nacidos fuera del municipio, las localidades con mayor presencia de migrantes son: Unidad San Miguel Jagüeyes (75.8%), El Sitio Ejido de Jalpa (74.1%), Galaxia Huehuetoca (73.3%), Conjunto Urbano Huehuetoca del Maurel (66.6%), Fraccionamiento Privadas del Valle (60.9%), Villa Urbi del Rey (57.6%) y la Colonia Santa Teresa (52.6%).

La presencia de población migrante en el territorio municipal se incrementó en un 6.9%, del año 2000 al 2010, situación que puede explicarse por la oferta inmobiliaria que presenta Huehuetoca; en cuanto al origen de esta población,

¹⁷ De acuerdo con el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Huehuetoca (2013), Ex – Hacienda de Xalpa es un fraccionamiento habitacional, mientras que Ex –Hacienda de Jalpa es una zona industrial.

de acuerdo con el INEGI (2010), 53.8% llegaron al municipio de Huehuetoca de otra entidad federativa; 129 el (0.1%) son originarios de Estados Unidos de América; y 48 (1.1%) nacieron en otro país.

Es importante destacar, que el municipio de Huehuetoca es paso de indocumentados centroamericanos que se dirigen hacia Estados Unidos; el barrio de San Bartolo aloja la casa del migrante denominada "refugio de San Juan Diego", administrado por autoridades mexiquenses y la diócesis de Cuautitlán, que recibe aproximadamente 50 migrantes por día (Cruz, 2012). No obstante, ser el paso de migrantes implica problemas sociales que afectan a la población originaria del municipio.

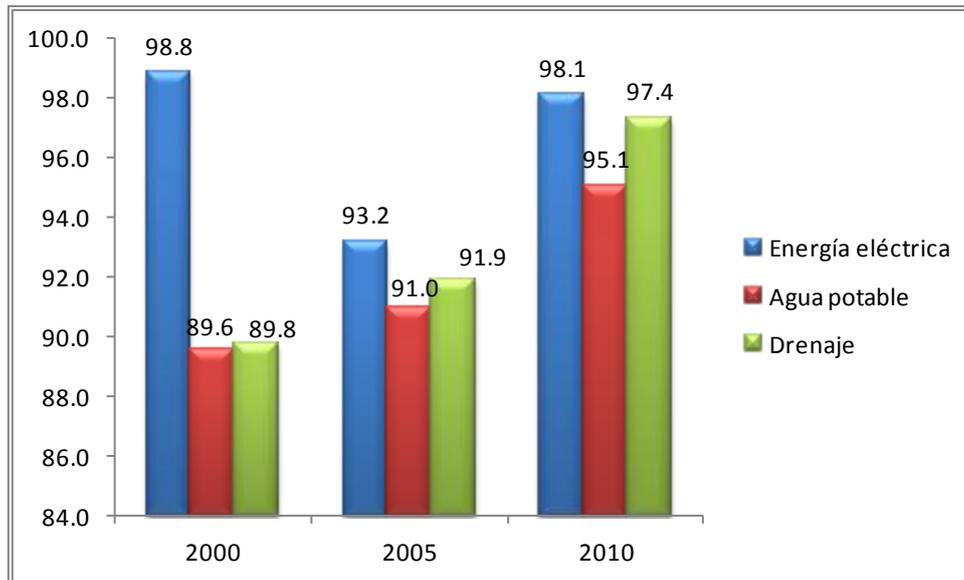
El incremento en la producción de vivienda con la consecuente llegada de población al territorio municipal ha generado importantes retos para la administración municipal, sobre todo con referencia a la dotación de agua potable, ya que el municipio presenta serios rezagos por el agotamiento del acuífero Cuautitlán-Pachuca, actualmente se observa un importante déficit que es cubierto por el Ayuntamiento a través de pipas de agua.

2.4 Provisión de servicios básicos en la vivienda

Derivado de los datos proporcionados por el INEGI, en los censos 2000 y 2010 y el conteo del 2005, se registra que el servicio con mayor déficit es el de agua potable derivado de la sobreexplotación del acuífero Cuautitlán-Pachuca, que presenta un déficit de 40 millones 493 mil 762m³ anuales (CONAGUA, 2002).

Según el Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca 2013-2015, el municipio cuenta con ocho pozos profundos con una capacidad de dotación total de 461 litros por segundo rebasados por el tamaño de población del municipio. La cobertura de servicios para el municipio se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 3: Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base datos del Censo General de Población y Vivienda INEGI, 2010.

Como se aprecia en la gráfica anterior, el servicio con mayor porcentaje con que cuentan las viviendas en los tres periodos de tiempo, es la energía eléctrica. Para el año 2010 se tiene cobertura en 24,709 viviendas (98.1%), le sigue el servicio de drenaje con una cobertura al 2005 de 97.4% (24,521 viviendas) y finalmente con mayor rezago el servicio de agua potable; en la gráfica 3, se puede observar como el año 2000 es el de menor cobertura de agua, si bien la situación cambia para el 2005 y 2010 aún no se cuenta con una cobertura del 100%. Derivado de esta situación para el año 2013 el abastecimiento del servicio es a través de pipas proporcionadas por el H. Ayuntamiento, este hecho incide directamente en el desarrollo urbano.

El déficit existente con respecto al servicio de agua potable se ve afectado por las condiciones del acuífero Cuautitlán-Pachuca, de acuerdo a un diagnóstico realizado en el año 2002 por la Comisión Nacional del Agua (CNA), el acuífero registró un déficit en la disponibilidad de agua de 40 millones 493 mil 762 m³ anuales, la conclusión del dictamen fue que no existe volumen disponible para nuevas concesiones.

Según el H. Ayuntamiento de Huehuetoca (2013) el municipio cuenta con ocho pozos profundos y una dotación de 461 litros por segundo y una capacidad de funcionamiento de 283 litros por segundo; la distribución de pozos se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Distribución de pozos de abastecimiento de agua en el municipio de Huehuetoca, 2013

Nombre	Localidad	Capacidad de dotación (litros por segundo)	Capacidad de funcionamiento (litros por segundo)
Pozo DIF	Cabecera municipal	100	77
Pozo Santa Teresa I	Fracc. Santa Teresa I	36	18
Pozo Salitrillo	Barrio Salitrillo	36	32
Pozo Santa María	Barrio Santa María	36	12
Pozo Santa Teresa II	Fracc. Santa Teresa II	64	18
Pozo Santa Teresa IV	Fracc. Santa Teresa IV	64	48
Pozo Mantequera Xalpa	Fracc. Ex Hacienda de Xalpa	100	60
El Dorado	Fracc. El Dorado	25	18

Fuente: Elaboración propia con base en información del H. Ayuntamiento de Huehuetoca 2013.

El cuadro 4, muestra la capacidad de dotación y funcionamiento de los ocho pozos distribuidos en las principales localidades del municipio; el de mayor capacidad es el pozo DIF, localizado en la cabecera municipal que abastece a la población de ésta; el pozo mantequera Xalpa ubicado en uno de los fraccionamientos con mayor número de viviendas. El pozo de menor capacidad de dotación se ubica en el fraccionamiento El Dorado.

Se cuenta también con 14 líneas de conducción que interconectan las fuentes de abastecimiento con la cabecera municipal, principales localidades y fraccionamientos. Cuentan con una capacidad total de 816 litros por segundo y una capacidad de funcionamiento de 630 litros por segundo; situación que indica que existe déficit en la distribución del servicio. (Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca, 2013-2015).

Según el Plan de Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2007) dentro de la infraestructura hidráulica municipal se registran también 15 tanques de regulación o almacenamiento con una capacidad total de dotación de 291,563

m³, su capacidad de funcionamiento es de 684 litros por segundo y se encuentra rebasada por el crecimiento poblacional. Los principales tanques se ubican en Fraccionamiento Santa Teresa III y “El Dorado”

Con respecto a la red de distribución se tiene una capacidad de distribución de 402 litros por segundo y una capacidad de funcionamiento total de 358 litros por segundo; la red de distribución es insuficiente para abastecer a las localidades más alejadas de la cabecera municipal, por lo que se encuentran marginadas del servicio (Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca, 2013-2015).

2.4.1 Accesibilidad

El municipio de Huehuetoca forma parte del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, lo que le permite tener conectividad con las otras cinco ciudades sede y con estados de la región centro, tales como: Hidalgo, Michoacán, Tlaxcala, Puebla, Querétaro y por supuesto el Distrito Federal; así mismo se tiene una conexión estratégica con 4 puertos: en el oeste Lázaro Cárdenas y Manzanillo, en la zona este Tuxpan y Veracruz (Secretaría de Desarrollo Urbano, 2008).

La longitud de carreteras para el municipio de Huehuetoca en el 2010, es de 20 kilómetros conformado por carreteras alimentadoras estatales y pavimentadas; se cuentan con 0.18 km por habitante, y 0.12 kilómetros de camino por cada kilómetro cuadrado de superficie (IGCEM, 2012). De acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca (2013-2015), se cuenta con dos vías de ferrocarril la cual conecta a Buenavista con Ciudad Juárez Chihuahua y la segunda vía conecta con Nuevo Laredo Tamaulipas.

Huehuetoca cuenta con tres vialidades de carácter federal, seis regionales y 14 locales que conforman una longitud de 86.51 kilómetros dentro del territorio municipal, mismas que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Vialidades del Municipio de Huehuetoca, 2013

Vialidad	Tipo	Longitud
Autopista México- Querétaro	Federal	7,600 km
Carretera Jorobas- Tula	Federal	7,800 km
Carretera Jorobas- Unidad Militar	Federal	3,700 km
Circuito exterior mexiquense	Regional	6,000 km
Antigua autopista México- Querétaro	Regional	5,660 km
Carretera Jorobas-El Salto	Regional	7,600 km
Carretera Teoloyucan-Huehuetoca- Apaxco	Regional	11, 200 km
Carretera Huehuetoca- Coyotepec	Regional	3,600 km
Carretera Huehuetoca- Zumpango	Regional	3, 100 km
Boulevard Jorobas-Huehuetoca	Local	4,800 km
Carretera Jorobas-San Miguel Jagüeyes	Local	3,400 km
Carretera Jorobas-Ceroleña	Local	1,350 km
Carretera Jorobas Urbi	Local	1,700 km
Carretera San Miguel- Unidad Militar	Local	1,600 km
Carretera Liverpool-Tlaltepoxco	Local	3,700 km
Libramiento el Caño	Local	4,100 km
Santa María Cañada- Santa Teresa III	Local	3,800 km
Boulevard Marco Antonio Velázquez Reyna	Local	3,000 km
Av. Interior Santa Teresa	Local	3,200 km
Av. Arboledas Santa María	Local	1,500 km
Lázaro Cárdenas (San Bartolo-San Pedro	Local	2,300 km
Tatsa-San Pedro	Local	1,400 km
Av. Mirasoles (zona industrial Xalpa	Local	1,200 km

Fuente: Elaboración Propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015.

El cuadro 5 muestra la clasificación de vialidades que conectan a las diferentes localidades que integran el municipio de Huehuetoca, puede destacarse su conectividad a nivel estatal con Querétaro e Hidalgo; y a nivel regional con municipios como Teoloyucan, Apaxco y Zumpango. A nivel local las vialidades permiten accesibilidad hacia los principales puntos de los centros urbanos.

2.4.2 Movilidad

Según el H. Ayuntamiento de Huehuetoca (2013) el servicio de transporte público foráneo, permite la conexión con los municipios de Tula en el estado de Hidalgo, Jilotepec y la Central de Autobuses del Norte en la Ciudad de México. Por su parte, el transporte suburbano conecta a las distintas localidades del

municipio con las estaciones del metro Toreo, Politécnico y Rosario; situación que permite que la población que estudia o trabaja fuera del municipio pueda trasladarse a distintos puntos sin interrumpir sus actividades.

Cabe mencionar, que una estrategia de venta implementada por el sector inmobiliario en el municipio se refiere a la conectividad con el Distrito Federal por medio del Tren suburbano Huehuetoca, Buenavista; proyecto inconcluso que incide en el abandono de las viviendas, debido a la falta de conectividad a través del transporte público.

2.4.3 Actividades productivas en el municipio

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, para el año 2010 de los 100,023 habitantes del municipio solamente 37,331 (31.3%) conformaban la población económicamente activa (PEA) de las cuales 35,504 (95.1%) se encuentran ocupadas y 1,827 (4.9%) desocupados. Mientras que la población económicamente inactiva (PEI) está conformada por 33,093 personas de las cuales el 34.3% son estudiantes, 58.7% están dedicados al hogar, el 2.4% son jubilados o pensionados y el 1.1% presentan incapacidad para trabajar (H. Ayuntamiento de Huehuetoca 2013).

Estos datos dan pie a inferir que existe una alta dependencia respecto a la PEA, la tasa de dependencia económica para el año 2010 de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal es de 70.6%; dentro de la población inactiva destaca que el mayor porcentaje se registra como personas dedicadas al hogar, esta situación permite inferir que la oferta de empleo no se encuentra diversificada situación que limita que algunos segmentos de la población puedan insertarse en el mercado laboral.

Con respecto a la población ocupada por condición de actividad se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6: Población del municipio de Huehuetoca según condición de actividad, 2010

Actividad	Población ocupada	%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	2 028	5.7
Industrial	12 066	33.9
Comercio y Servicios	20 517	57.7
No especificado	893	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en el IGECEM: 2012.

El cuadro 6 describe la población ocupada por sector de actividad así como su porcentaje; destaca el sector comercio y servicios que emplea un 57.7% de la población. En cuanto a la actividad industrial el 33.9% de la población labora en este sector, mientras que en el municipio se cuenta con cuatro zonas industriales, las cuales de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2007) son:

- ⇒ *Zona Industrial Barranca Prieta*: Existen dos empresas de manufacturara (Grupo Zapata, Producción de Envases de Plástico y Metal) y una constructora (Cotrisa Construcción del Emisor Oriente) y Grupo Odonnell, renta de Bodegas Comerciales.
- ⇒ *Zona Industrial Ex – Hacienda de Xalpa*: Cuenta con 10 empresas de manufactura destacando; (Trinity Industrias en la Producción de Tanques de Acero, de Planta y uso Doméstico), (Yale de México producción textil), (Panatubos galvanizado de aceros), (Copamex, productos derivados de la celulosa).
- ⇒ *Zona Industrial Salitrillo – Jorobas*: Existen cinco empresas de manufactura, destacando (Colchas Primavera, Producción Textil), (Arttex producción de etiquetas), (Solquim productos químicos de limpieza); tres empresas de abastecimientos y suministros (gasolineras) y dos centros comerciales (Aurrera y Soriana).
- ⇒ *Zona industrial parque de las Américas*: Cuenta con seis empresas de manufactura de las cuales destacan, (Weg de México, producción de motores y transformadores), (Plásticos del Futuro, producción de PVC y productos biodegradables), (Grupo Val Ro producción de tubos de PVC), (Termoplastic fabricación de domos de plástico); cuatro de servicios

destacan; (Peri Cimbras y Andamios, producción y renta de cimbras metálicas), (Total information Managamet (Recall) administración de archivos generales) (Ingenieros Mecánicos y Civiles, S.A. de C.V. (Obra Civil y Eléctrica).

Con respecto al número de empleos generados por unidad económica para el año 2009, de acuerdo con el Censo Económico de INEGI, se registra un total de 9,544 empleos, con un promedio de 6 por unidad económica; las remuneraciones totales ascienden a 510 millones de pesos que equivalen al 0.6% con respecto a la participación estatal con un valor agregado censal bruto de 0.5%. En cuanto al desglose de empleos por unidad económica según sector manufacturero, comercial y de servicios se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 7: Total de empleos por unidad económica, 2009

Manufacturas		
Unidades económicas	Personal ocupado total	Personas por unidad económica
163	4,760	29
Comercio		
1,007	2,740	3
Servicios		
451	1,725	4

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo Económico, 2009.

Con base en el cuadro 7 se puede resaltar la importancia del sector comercio con 1,007 unidades económicas y una población ocupada de 2,740; sin embargo, de acuerdo con IGCEM (2012) el predominio de la actividad comercial en Huehuetoca es básicamente comercio al por menor, situación que se ve influida por la falta de mayores ofertas de empleo. La actividad comercial a menor escala puede ser impactada por la población que ha llegado a los fraccionamientos habitacionales.

Finalmente, con respecto a la actividad primaria solo un 5.7% se emplea en este sector; sin embargo, se cuenta con una importante producción de 48,653 toneladas de las cuales (IGCEM, 2012):

⇒ 8,765 son de avena forrajera.

- ⇒ 160, avena grano.
- ⇒ 63 cebada grano.
- ⇒ 389 frijol.
- ⇒ 35,427 maíz forrajero.
- ⇒ 3,825 maíz grano.
- ⇒ 15 trigo grano

Es importante mencionar que las actividades agrícolas en el municipio se encuentran en riesgo derivado de la expansión inmobiliaria, ya que si bien el mayor porcentaje de suelo está destinado a las actividades primarias la presión por incorporar al municipio dentro de la dinámica inmobiliaria de la región norte del Estado de México provoca cambios en el uso de suelo no regulados en el plan vigente (Sánchez, M, 2012).

2.5 Impactos generados por el crecimiento urbano

La tercera variable, considerada en este diagnóstico es la referente a los efectos generados por el acelerado crecimiento urbano en Huehuetoca, mismos que se dividen en dos: el primero se refiere a los cambios en el uso de suelo que traen como consecuencia la disminución de zonas forestales y matorrales; el segundo aspecto comprende la situación del acuífero Cuautitlán - Pachuca¹⁸ y su incidencia en el abandono de las viviendas.

2.5.1 Usos de suelo

Según el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2007), la superficie total del municipio asciende a 16,158.50 hectáreas distribuidas en los siguientes usos:

¹⁸ Los efectos del déficit en el acuífero se describieron en el apartado referente a servicios en la vivienda.

Cuadro 8: Usos de suelo en el municipio de Huehuetoca, 2007

Uso	Superficie en Ha.	%
Agrícola	6,729.49	41.62%
Forestal	5,429.32	33.60%
Urbano	1,850.24	11.45
Zona Militar	1,350.00	8.35
Pecuario	406.19	2.51
Áreas naturales y recreativas	258.49	1.60
Cuerpos de agua	139.77	0.87
Total	16,158.50	100.00

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca, 2007.

En el cuadro 8, es posible observar que el mayor porcentaje corresponde al uso agrícola con el 41.62%; le sigue el uso forestal con un 33.60%, mientras que el uso urbano representa el 11.45% situación que implica un problema ante la vocación habitacional en la que se encuentra dirigido el municipio. No obstante, de acuerdo con datos del INEGI, para el año 2010, la superficie destinada al uso urbano aumentó en 0.5% a 1,932 hectáreas; mientras que la superficie agrícola disminuyó a razón de un 13.33%, lo que implica 2,155.49 hectáreas menos que en el 2007.

Siguiendo con el INEGI (2010 b), la superficie con pastizal es de 4,850 hectáreas, y la de matorral 740; con base en estas cifras, según el Modelo de Ordenamiento Ecológico Local (2012) la superficie con vegetación natural presenta una pérdida paulatina de 0.78% por año, de un 14.23% en el 2005, a un 13.47% en el 2010. Mientras que el 64.87% del territorio se encuentra destinado al aprovechamiento en actividades antrópicas y crecimiento urbano, el 30.97% a la restauración de flora, fauna y suelo; el 3.91% presenta una política de conservación, y tan sólo el 0.25% del territorio se protege¹⁹ (MOE, 2012).

Si bien el uso urbano va en aumento, conviene mencionar que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca (2013-2015), solamente el 4.25% del territorio es apto para el uso habitacional; esta situación se explica por su conformación geomorfológica irregular que limita o restringe la

¹⁹ Constituye el Área Natural Protegida: Parque Estatal Sierra de Tepotzotlán.

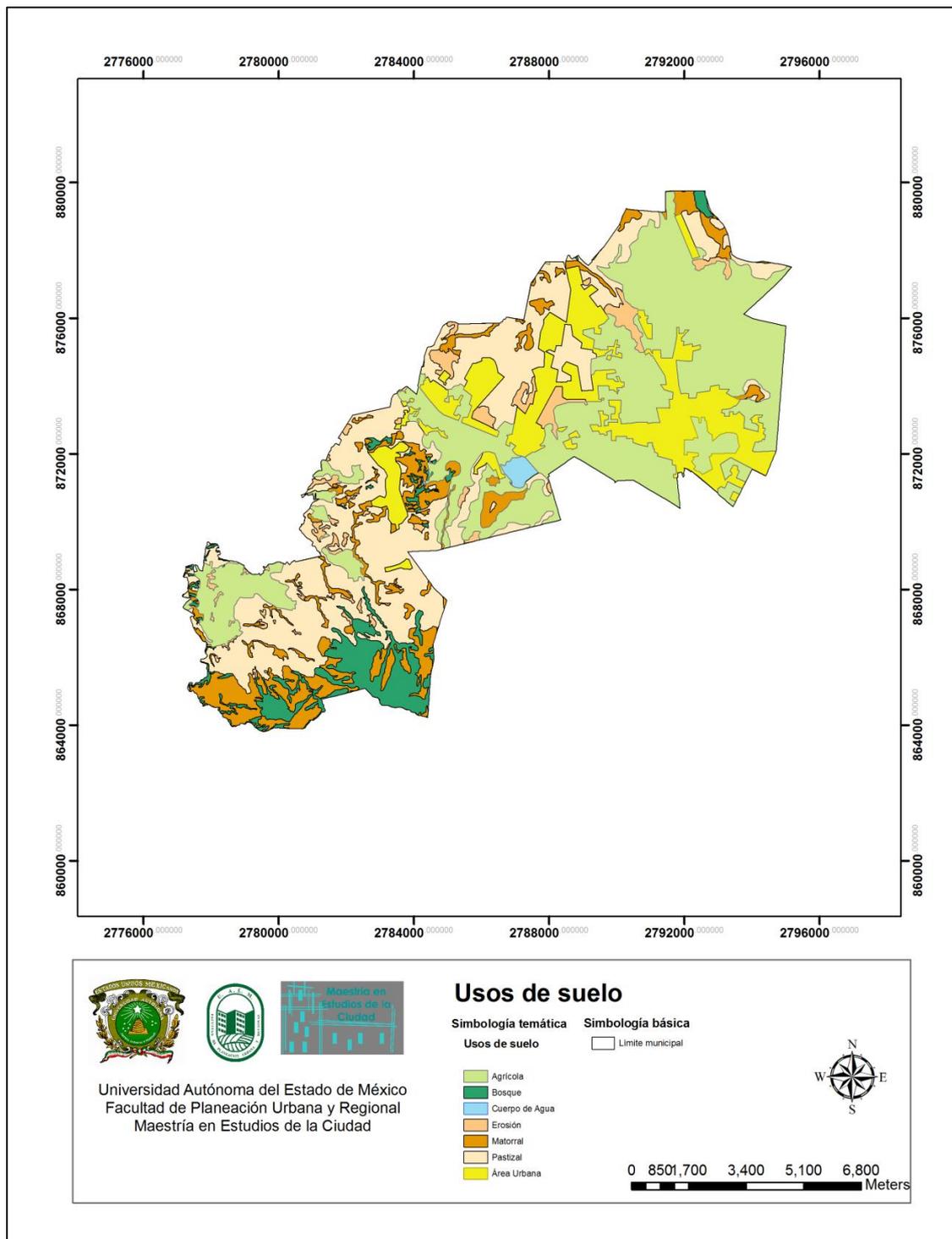
posibilidad de desarrollo urbano. Las zonas con pendientes mayores al 25% se extienden en el 13% del territorio, se registran en la zona sur – poniente de Huehuetoca en los límites con el municipio de Tepetzotlán y en los límites con Tepejí del Río Hidalgo. Estas dos zonas presentan vegetación boscosa, por lo que no existen problemas relacionados con actividades antrópicas (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2013).

El 25% del territorio presenta pendientes de 15 a 24 % en la zona sur-poniente de la Sierra de Tepetzotlán, en las cercanías del Pico del Sincoque, La mesa ahumada y al norte de San Pedro Xalpa. El rango de pendientes de esta zona permite la localización de parques y jardines, viviendas unifamiliares e industria ligera; es en esta zona donde se ubica la zona militar (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2013.).

Otro 25% del territorio municipal, se encuentra estructurado por pendientes en un rango de 5 a 14%, de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal (2013-2015) son una zona de transición entre las zonas con elevaciones y las planicies; algunas de las localidades que se encuentran en este rango son: Santa Teresa I y II, San Miguel de los Jagüeyes, La Ceroleña y San Buenaventura. Este tipo de pendientes está restringido para actividades deportivas, viviendas plurifamiliares, industria pesada, comercio y abasto.

Finalmente, según el H. Ayuntamiento de Huehuetoca (2013) las zonas con mayor factibilidad para los asentamientos humanos con un rango de 0 a 5% se ubican en una franja que divide al municipio en dirección nor-poniente a sur-oriente donde se ubica la cabecera municipal, San Bartolo, Santa María, La Cañada y el Salitrillo. Este tipo de pendientes sólo restringe usos como la industria pesada. La distribución de los usos de suelo se ejemplifica en la figura 5.

Figura 5: Usos de suelo en el municipio de Huehuetoca, 2010

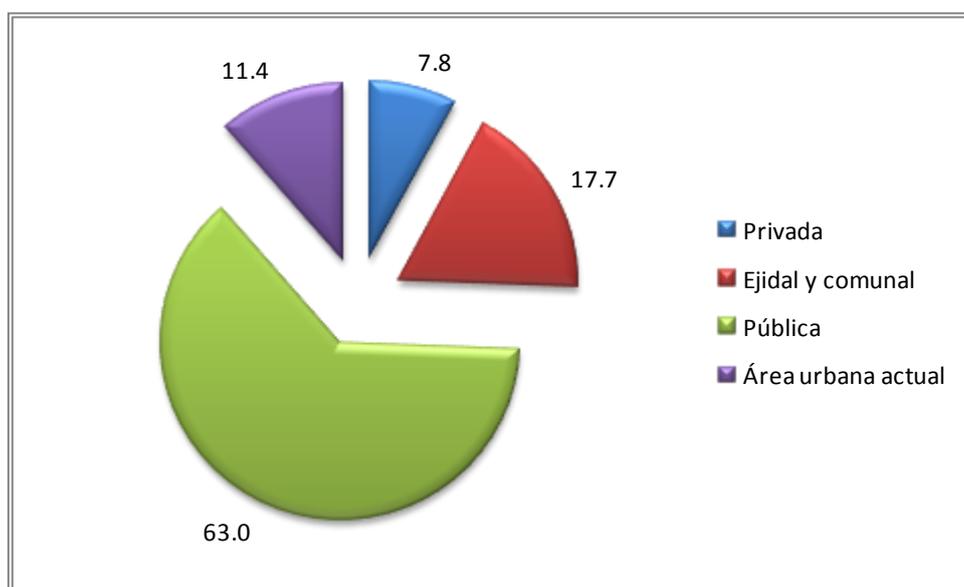


Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, 2013.

2.5.1.1 Tenencia de la tierra

Con referencia a la propiedad de la tierra en Huehuetoca de las 16,198.50 hectáreas, 10,205.41 son de propiedad pública, en ésta se ubica la Zona Militar 17-C de la SEDENA y parte del Parque Estatal Sierra de Tepetzotlán. En segundo lugar se encuentra la propiedad social, ejidal o comunal con 2,872.89 hectáreas se ubica en localidades como Santiago Tlaltepoxco, San Miguel Jagüeyes y la Ceroleña (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2007).

Gráfica N° 4: Tipo de tenencia de la tierra en el Municipio de Huehuetoca, 2007



Fuente: Plan de Desarrollo Urbano Municipal, 2007.

En la gráfica N°4, puede apreciarse la distribución porcentual de la tenencia de la tierra para el año 2007, el menor rango corresponde a la propiedad privada con el 7.8% (1,269.96 hectáreas), el área urbana es del 11.4% (1,850.24 hectáreas), como se mencionó con anterioridad la tenencia pública es la de mayor porcentaje con el 63%; no obstante al ser ocupada por el campo militar y el Parque Estatal Sierra de Tepetzotlán porque constituye un Área Natural Protegida.

2.5.2 Situación del acuífero Cuautitlán-Pachuca

La problemática de agua potable en Huehuetoca, se debe primordialmente a que el municipio carece de cuerpos o corrientes de agua superficiales; su principal suministro es el Río Cuautitlán el cual transporta aguas negras generadas en la zona norponiente del Estado de México y recibe aguas residuales de las principales localidades del municipio de Huehuetoca (H. Ayuntamiento de Huehuetoca 2013-2015).

Para el año 2002, la Comisión Nacional del Agua declaró que el acuífero Cuautitlán-Pachuca se encontraba sobreexplotado ya que la recarga es bastante menor que la extracción, el acuífero registraba un déficit en la disponibilidad de agua de 40 millones 493 mil 762 m³ anuales, con lo que el dictamen concluye que no existe volumen disponible para nuevas concesiones. Neri-Ramírez (*et al*, 2013), describe que la problemática en el acuífero es crítica y es necesario implementar medidas correctivas como nuevas políticas de gestión y uso del agua, normatividad para el control de contaminantes así como la puesta en marcha de programas para la recarga inducida del acuífero.

Conclusiones

Una vez descrita la contextualización del municipio de Huehuetoca, México, con base en tres variables: vivienda, comportamiento demográfico y los impactos generados por el crecimiento urbano, es posible destacar algunas conclusiones:

El auge del sector inmobiliario en el municipio de Huehuetoca comienza en el 2003 con la autorización del conjunto urbano Santa Teresa proyectado para siete etapas en el periodo 2003-2007, dirigido a una población de ingresos medios y bajos. Para el 2005 se registró un aumento en las autorizaciones de conjuntos urbanos, surgiendo así Santa Teresa III y IV y La Guadalupana de Huehuetoca; conviene destacar la creciente expansión del mercado inmobiliario en el municipio que ha acelerado la transición de localidades rurales a urbanas sin tomar en cuenta la factibilidad de los servicios públicos.

Dentro de la descripción de la situación de la vivienda, se contemplaron aspectos como la provisión de servicios básicos, accesibilidad y actividades productivas, que inciden directamente en que la población se quede o se dirija a otros municipios. La condición del empleo municipal registra una tasa de dependencia del 70% cifra que implica la falta de estrategias y políticas que para dinamizar las actividades económicas municipales; si bien se cuenta con especialización en el sector comercial, predomina el de menor escala, obstaculizando la competitividad a nivel regional.

La segunda variable, el comportamiento demográfico muestra una clara influencia del aumento en la oferta de vivienda, para el año 2010 el crecimiento social conformó el 44.8% de la población en el municipio; el flujo migratorio proviene primordialmente del Distrito Federal, esto en parte por la oferta habitacional que se tiene en el municipio, que es paso para los migrantes centroamericanos, situación que incide en las condiciones de seguridad del Barrio de San Bartolo donde se localiza el albergue y en general en las localidades aledañas a la cabecera municipal.

A través del comportamiento demográfico se logró constatar que para el periodo 1995-2010 la cabecera municipal no tuvo una primacía en cuanto a rango de población. Para el año 2005 surge el conjunto urbano Santa Teresa, con 10,869 habitantes, duplicando en cifras a Huehuetoca (cabecera municipal); la llegada de población ajena al municipio comienza a delimitar un nuevo tipo de actores con requerimientos específicos de servicios y oferta laboral.

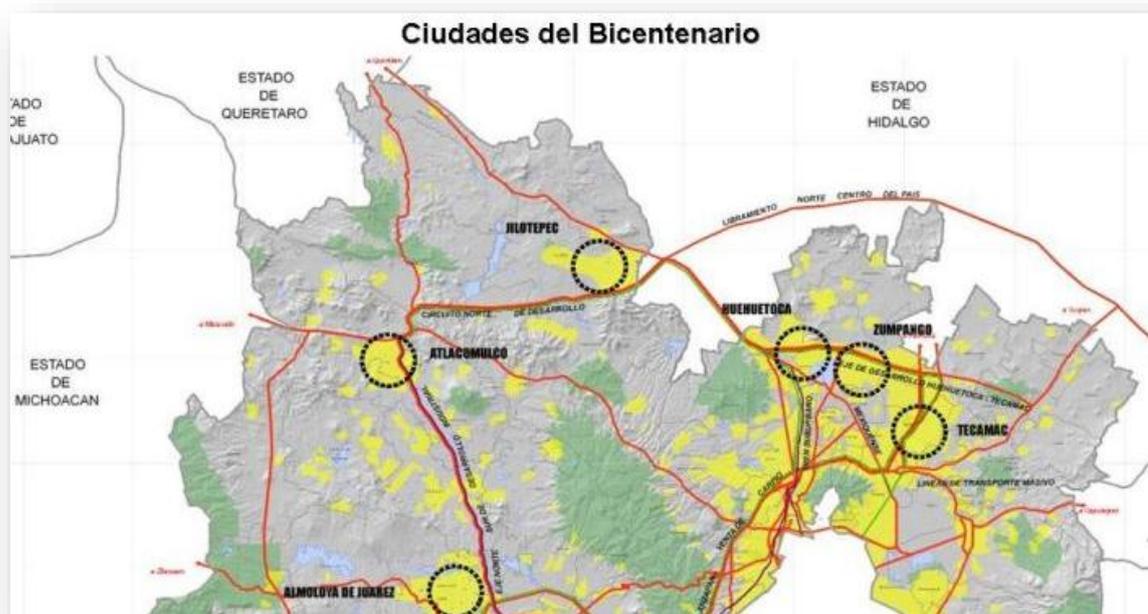
La tercera variable indica los impactos generados por el desarrollo urbano basándose en la modificación de los usos de suelo a causa de la demanda para aumentar el área urbana y la situación del acuífero Cuautitlán – Pachuca. En el primer caso se tiene que en un periodo de tres años el uso urbano aumentó de 1,850 hectáreas a 1,932 hectáreas mientras que el uso agrícola disminuyó de 6,729 hectáreas en el 2007 a 2,155 hectáreas en el 2010. Esta situación permite inferir el avance del área urbana con respecto a los usos

restantes; sobre todo si se toma en cuenta que el uso urbano habitacional está restringido geomorfológicamente al 4,25% del territorio.

El segundo aspecto de esta variable es la situación del acuífero Cuautitlán – Pachuca. El déficit en la recarga de éste, aunado a la falta de accesibilidad intramunicipal y la falta de diversificación de empleos, incide directamente en el abandono de la vivienda, cuestión que debe tomarse en cuenta para limitar las autorizaciones consolidando y redensificando los conjuntos urbanos ya existentes.

Derivado de la descripción de las variables referidas en este capítulo, se concluye que la situación ex ante del municipio de Huehuetoca a la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario presenta limitantes al desarrollo urbano referidas a factores físicos que obstaculizan la disponibilidad del recurso agua y limitantes administrativas para garantizar la conectividad y movilidad de la población huehuetoqueña con municipios y entidades aledañas; situación que se agravará con la llegada de más población al municipio, como se muestra en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO CIUDADES DEL BICENTENARIO



CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO CIUDADES DEL BICENTENARIO

Este capítulo tiene como finalidad describir el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, tomando en cuenta sus antecedentes, objetivo, lineamientos generales y específicos para el caso de Huehuetoca, instrumentación, alcances y escenarios. Con el propósito de describir los efectos en el crecimiento urbano concretamente en las variables de vivienda, comportamiento demográfico, usos de suelo y disponibilidad del recurso agua generados desde la implementación del programa.

Se utilizan estadísticas de fuentes oficiales, en primera instancia las proyecciones al 2020 elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); autorizaciones de conjuntos urbanos para el periodo 2008-2012 de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México (SEDU); y planes municipales.

El capítulo se encuentra estructurado por dos apartados, el primero aborda el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, el segundo apartado se basa en una comparación entre los escenarios de población, vivienda, uso de suelo y disponibilidad de agua propuestos por el programa con las proyecciones del CONAPO y la información de conjuntos urbanos de la SEDU.

3.1 Actuación del Estado mexicano en la política de vivienda

La participación del Estado en la producción de vivienda en el contexto mexicano se modificó desde 1992 con la reforma al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que permite el abandono de las actividades de construcción por parte de éste (Aguilar, 2010), situación que dio paso, de acuerdo con Schteingart y García (2006), a un mercado abierto que favorecía una relación directa entre desarrolladores inmobiliarios y derechohabientes.

Sin la intervención directa del Estado en la construcción de vivienda los desarrolladores inmobiliarios plasmaron “un nuevo tipo de expansión territorial con formas de ocupación de suelo difusas y en general nuevas formas de consumirlo abarcando mucho territorio” (Rodríguez, 2006: 22); en este sentido la política habitacional federal se caracteriza por una producción masiva de vivienda bajo la figura de conjuntos urbanos localizados cada vez a mayor distancia de las ciudades centrales (Pedrotti, 2013), afectando la calidad de vida de la población con referencia a la realización de sus actividades.

De acuerdo con Pedrotti (2013), en la entidad para el periodo 1999-2004 se autorizaron y construyeron 63 mil viviendas, cifra comparable con la producción de los estados de Aguascalientes, Hidalgo, Guanajuato, Yucatán, Chihuahua, Tabasco, Morelos, Zacatecas y Baja California Sur; para el periodo 2000-2010, la producción de viviendas aumentó a 617,250 distribuidas en 325 conjuntos urbanos en el Estado de México (SEDU, citado por Pedrotti, 2013).

De esta producción, el municipio de Huehuetoca participa con 67,592 viviendas autorizadas en un periodo de 10 años. La situación de la vivienda guarda importantes retos para la administración municipal, ya que como se describió en el capítulo precedente la infraestructura hidráulica y el equipamiento productivo se encuentran rebasados por las necesidades de la población.

3.2 Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario

El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario es implementado por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México en octubre del 2008, para conmemorar dos años más tarde el bicentenario de la independencia de México. Este programa constituye una estrategia de ordenamiento territorial para reorientar el crecimiento urbano en la zona norte del Estado de México, configurando ciudades altamente competitivas.

No obstante, en municipios como Huehuetoca, el umbral de crecimiento establecido por el programa se ha rebasado, situación que tiene como fundamento una decisión vertical por parte del gobierno estatal donde no se tomó en cuenta la situación coyuntural del municipio, que si bien presenta un

mercado de suelo accesible, se requiere de mayor equipamiento productivo e infraestructura hidráulica y de comunicaciones para cubrir los requerimientos de la población que habitaría estos conjuntos urbanos.

3.2.1 Antecedentes del Programa Ciudades del Bicentenario

Como se mencionó en el capítulo precedente, el municipio de Huehuetoca pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), por criterios de integración funcional. Su localización en la zona norte del Estado de México permite la conectividad con entidades de la región centro; la potencialidad de su ubicación es aprovechada por el gobierno estatal y municipal, incidiendo en el crecimiento urbano a través de instrumentos normativos que modifican los usos de suelo para dar certeza jurídica a los desarrolladores inmobiliarios expandiendo la oferta de vivienda.

Los principales instrumentos normativos que anteceden al Programa Ciudades del Bicentenario de detallan en el cuadro 9:

Cuadro 9: Instrumentos normativos que anteceden al Programa Ciudades del Bicentenario

Ámbito	Año	Instrumento	Descripción
Federal	1950	Política restrictiva	Limitar el crecimiento de la zona industrial y los conjuntos urbanos
	2000	Bando Número dos	Restricción al crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en nueve delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con la finalidad de revertir el crecimiento desordenado de la ciudad
Estatal/Municipal	2002	Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Teresa	Incorporación de 1,039.20 hectáreas al área urbana actual, para la conformación de equipamiento y distritos habitacionales, satisfaciendo las necesidades de vivienda.
Estatal	2005	Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco	Aplicar una política de consolidación con el objetivo de "orientar, confinar y apoyar el desarrollo urbano y la densificación de las áreas localizadas a lo largo del corredor Huehuetoca-Los Reyes Acozac"

Continúa...

Cuadro 9: Instrumentos normativos que anteceden al Programa Ciudades del Bicentenario (continuación)

Ámbito	Año	Instrumento	Descripción
Municipal	2005	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca	Incorporación al desarrollo urbano del sector La Teña, estableciendo la necesidad de permitir altas densidades en las viviendas, la incorporación de 47,080 personas al crecimiento urbano del municipio en un lapso de ocho años posteriores a la modificación del plan; además de la mezcla de usos de suelo.
Estatal	2008	Programa Estatal de Desarrollo Urbano	Centro de población estructurador del ordenamiento territorial.
Estatal/privado	2008	Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario	Orientar y redistribuir el crecimiento urbano de la entidad hacia municipios que presentan condiciones apropiadas para recibir impulso con una visión de futuro a largo plazo, incluyente, consensuada y socialmente participativa. Otorga a Huehuetoca el papel de centro de logística y distribución regional.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Gobierno del Distrito Federal, 2000, Gobierno del Estado de México 2005 y 2008, Ayuntamiento de Huehuetoca, 2005

El cuadro 9 muestra los diversos instrumentos normativos por ámbito de gobierno que se han formulado con la finalidad de incidir en el desarrollo urbano del municipio de Huehuetoca. Conviene señalar que la necesidad por atender la demanda de uso de suelo urbano en Huehuetoca, tiene como antecedente la política que se estableció a finales de 1950 en el Distrito Federal, con el objetivo de limitar el crecimiento de la zona industrial y de los conjuntos urbanos (GEM, 2005). Posteriormente en el año 2000, el Gobierno del Distrito Federal publica el “Bando Número Dos”, que constituye un decreto por el que se restringe el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en nueve delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con la finalidad de revertir el crecimiento desordenado de la ciudad (JGDF, 2000).

Derivado de las restricciones aprobadas por el Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Huehuetoca, en acuerdo con los pobladores de las comunidades de: Barrio San Bartolo,

Fraccionamiento Casa Nueva, Barrio de Salitrillo, Barrio la Cañada, Barrio San Pedro Xalpa, Barrio Santiago Tlaltepoxco, Barrio Santa María y Fraccionamiento Ex Hacienda de Xalpa; para el año 2002, publican el *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Teresa*, con la finalidad de incorporar 1,039.20 hectáreas al área urbana actual para la conformación de equipamiento y distritos habitacionales, satisfaciendo las necesidades de vivienda que manifestaba la población. (GEM, 2002).

Según el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Teresa (2002), el área fue seleccionada por la potencialidad de ésta para constituir un polo de desarrollo receptor del crecimiento urbano alternativo a los municipios consolidados que integran la región del Valle Cuautitlán - Pachuca y por tanto pertenecen a la ZMVM. Adicionalmente, el área de Santa Teresa permitiría el mejoramiento de la distribución de la población y el impulso de la industria existente en la zona.

Tres años más tarde en junio del 2005, el Gobierno del Estado de México, publica el *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco*²⁰ enfatizando la localización de los municipios que integran la región Cuautitlán-Texcoco, como un factor determinante para su desarrollo económico por medio de la conectividad con estados de la región centro como Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el Distrito Federal; además de un vínculo estratégico con el Golfo de México, el Bajío y el Océano Pacífico (GEM, 2005).

La región presenta un aumento progresivo de la urbanización que sigue una tendencia desarticulada²¹, por ello el gobierno estatal planteó como estrategia de crecimiento urbano la instrumentación de políticas de control, crecimiento y consolidación. Para el caso del municipio de Huehuetoca se aplica una política de consolidación con el objetivo de “orientar, confinar y apoyar el desarrollo urbano y la densificación de las áreas localizadas a lo largo del corredor Huehuetoca- Los Reyes Acozac” (GEM, 2005: 135), por medio de la

²⁰ Para fines del ordenamiento sectorial del territorio el municipio de Huehuetoca, pertenece a esta región.

²¹ Los asentamientos se ubican en torno a los principales ejes carreteros sin nociones de orden preestablecido (GEM, 2005).

articulación de actividades industriales y de servicios que sustenten la dinámica funcional del municipio hacia la ZMVM.

De acuerdo con el Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco (2005), la consolidación del crecimiento urbano en el municipio de Huehuetoca debe sustentarse en la mezcla de usos de suelo, el fortalecimiento del corredor ligado al Tratado de Libre Comercio (TLC) con la finalidad de vincular a la pequeña y mediana industria con el mercado externo; y la implementación de servicios de transporte masivo (tren suburbano²²) que permitan el desplazamiento de la población desde su lugar de residencia a las áreas de trabajo, escuela y ocio.

El Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco, marca la pauta para la modificación parcial al *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca*, publicada el 26 de julio del 2005, bajo iniciativa de la empresa residencial Atizapán S.A de C.V, aprobada en la administración municipal 2003-2006 por el Ayuntamiento de Huehuetoca. El objetivo de esta modificación consiste en incorporar al desarrollo urbano la localidad de Ex Rancho Teña²³ con usos de suelo área urbanizable no programada H-300-A, H-100-A y uso E-CT comunicaciones y transportes por usos de suelo H-100-A en una superficie de 950,000m² y corredor urbano regional 100-A en una superficie de 100,000 m² para la construcción del desarrollo habitacional La Guadalupeana de Huehuetoca con la finalidad de incorporar 47,080 personas al crecimiento urbano del municipio en un lapso de ocho años posteriores a la modificación del plan; además de la mezcla de usos de suelo permitiendo la descentralización de servicios y el crecimiento urbano ordenado (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2005).

Para el año 2008, se publicó el *Programa Estatal de Desarrollo Urbano*, con el objetivo de incidir en la orientación del crecimiento urbano de los municipios localizados al norte del Estado de México que integran la ZMVM; la estructuración de éstos se basa en la constitución de ejes y enlaces para

²² El servicio de transporte masivo, es un proyecto inconcluso desde el año 2000.

²³ Además de Huehuetoca cabecera municipal, comprende las comunidades de La Cañada, Santa Teresa, Jorobas, Salitrillo, Casa Nueva, San Bartolo y Santa María.

detonar y equilibrar el desarrollo; este programa asigna al municipio de Huehuetoca el papel de centro de población estructurador del ordenamiento territorial (GEM, 2008).

Hasta aquí se describieron los instrumentos que tanto en el ámbito estatal como municipal asignan a Huehuetoca un importante papel como sede del crecimiento urbano; el cual para llevarse a cabo contemplaba los cambios en el uso de suelo favoreciendo la construcción de vivienda, la necesidad de equipamiento, infraestructura y servicios de transporte masivo que sumados al impulso y consolidación de la industria harían de Huehuetoca uno de los municipios más importantes de la ZMVM. Estos instrumentos son la base para la formulación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario.

3.2.2 Definición del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario

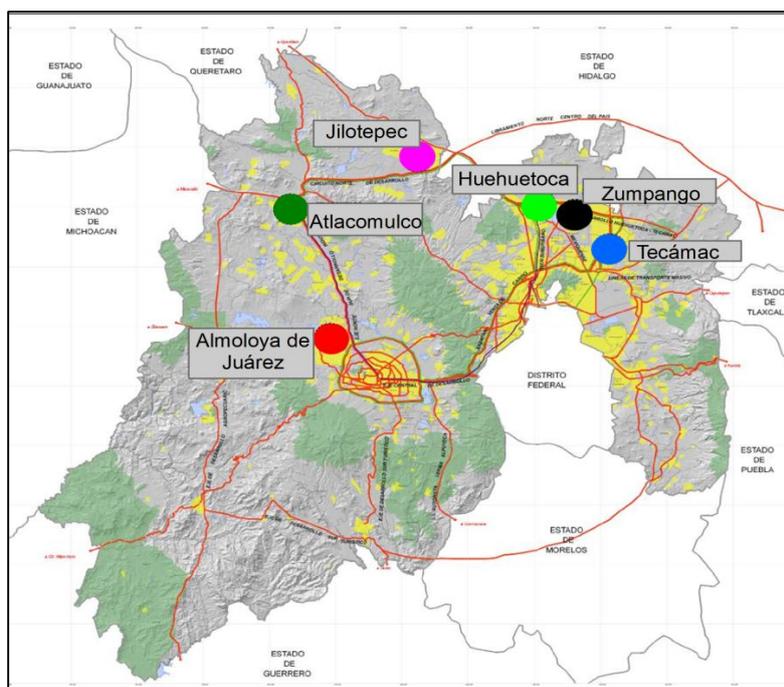
Si bien el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, fue visualizado desde una visión de gobernanza²⁴ por medio de un consenso entre los distintos actores, para el logro de proyectos de inversión; su diseño obedece a una formulación vertical de dos actores: el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, y el sector empresarial representado por la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México²⁵, a pesar de que el Programa se implementó en seis municipios, los gobiernos locales y la sociedad civil de éstos, no participaron en su elaboración.

²⁴ De acuerdo con el documento de la Comisión 3 en el 2009, el Estado de México incursiona en la puesta en práctica del modelo de gobernanza urbana integrada a través de una estrategia de ordenamiento territorial denominada Ciudades del Bicentenario.

²⁵ La participación del sector privado en la comisión está constituida por: el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Asociación de Industriales del Estado de México (AIEM), Consejo Empresarial del Valle de Toluca (CEVAT), Consejo Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) estado de México, Centro Empresarial Metropolitano (COPARMEX), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) estado de México, Cámara Nacional de Comercio (CANACO Toluca), Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE) estado de México, Fundación México Estados Unidos para la Ciencia-Metrópolis 2025, Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo del Estado de México, Cámara Nacional de Autopartes (GEM, 2007).

El Programa Ciudades del Bicentenario constituye una estrategia de ordenamiento territorial basada en el modelo de ciudad dispersa²⁶, con polos de desarrollo ubicados al norte y poniente de la ZMVM en los municipios de Atlacomulco, Almoloya de Juárez, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango; planteando un total de 28,597 hectáreas a urbanizar, alcanzando su potencial de crecimiento ordenado en el año 2020 (GEM, 2008). Estos municipios se interconectarían mediante el Arco Norte²⁷, que además permite la integración con estados de la región centro y cuatro puertos al este Tuxpan y Veracruz, al oeste Manzanillo y Lázaro Cárdenas (Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México, 2007).

Figura 6: Localización de las Ciudades del Bicentenario



Fuente: Gobierno del Estado de México, 2008.

²⁶ Este patrón es coherente con el fenómeno del urban sprawl norteamericano o dispersión urbana producida por la des-densificación de las ciudades sin un orden o criterio urbanístico claro y predefinido, existe una carencia de límites entre lo urbano y lo rural; equivale a la concepción de ciudad como territorio en expansión sin límites (Pedrotti, 2013: 5)..

²⁷ El Arco Norte es uno de los más importantes proyectos carreteros del gobierno federal, se ubica en los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla, librando la zona metropolitana de la Ciudad de México. Cruza importantes Ejes Carreteros como México – Morelia, México – Querétaro, México – Pachuca, México – Tulancingo y México Puebla; mejorando la logística de transporte, ya que une la región sureste de la República con el norte y noreste del país. Inicia operación en marzo del 2006 con 18.5 km en el entronque México a Querétaro –Tula, la construcción de esta autopista termina en el 2011 con un total de 223 km.

Los sustentos para la integración de las Ciudades del Bicentenario de acuerdo con la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México (2007:1) son: "Estructurar y ordenar el territorio para generar ciudades competitivas y regiones de desarrollo, orientando el crecimiento a las zonas más aptas para usos urbanos; promover la infraestructura estratégica de la entidad; y estimular y orientar inversiones para crear las condiciones físicas que permitan el desarrollo equilibrado de actividades productivas y satisfactores sociales".

Las Ciudades del Bicentenario se definen como:

"Ciudades modelo, autosuficientes, debidamente estructuradas, sustentables y altamente competitivas (...) serán ciudades competitivas y equitativas, industriales, vanguardistas y tecnológicas en un medio ambiente natural protegido (...) Ofrecen todo su potencial, recursos humanos, naturaleza e infraestructura, mano de obra calificada, amplia oferta educativa, certidumbre legal para el uso y ocupación del suelo transparencia en trámites y autorizaciones y una adecuada planeación para el desarrollo sustentable" (GEM, 2008 b: 8-9).

De acuerdo con la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México (2007), para la puesta en marcha de las Ciudades del Bicentenario se debe contar con apoyo institucional de los tres órdenes de gobierno en materia de programación y presupuestación para la ejecución de proyectos estratégicos así como del sector privado en la inversión productiva.

El objetivo del Programa consiste en: "orientar y redistribuir el crecimiento urbano de la entidad hacia municipios que presentan condiciones apropiadas para recibir impulso con una visión de futuro a largo plazo, incluyente, consensuada y socialmente participativa" (SEDU, 2008: 5). Las Ciudades del Bicentenario se eligieron de acuerdo con el Gobierno del Estado de México (2008), por su ubicación, capacidad para recibir incrementos poblacionales significativos, capacidad para alojar infraestructura y equipamientos estratégicos; además de la disponibilidad de vías de comunicación suficientes que permiten su articulación regional estatal e inclusive nacional.

Aunado a lo anterior, con apoyo del Consejo Consultivo para la Competitividad del Estado de México, se definió el perfil de cada ciudad:

Cuadro 10: Perfil de las Ciudades del Bicentenario

Ciudad	Perfil
Almoloya de Juárez	Centro regional del conocimiento y la tecnología
Atlacomulco	Centro agroindustrial y biotecnológico
Jilotepec	Centro de innovación para las ciencias y el entretenimiento
Huehuetoca	Centro de logística y distribución regional
Zumpango	Centro comercial y de servicios, ecoturístico y acuífero
Tecámac	Tecnópolis y parques industriales de alta tecnología

Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano, 2008.

El cuadro 10, muestra el perfil asignado a cada una de las Ciudades del Bicentenario, para el caso de Huehuetoca que cumpliría como centro de logística y distribución regional dicha fuente se le asignó debido a la existencia de vías férreas en el territorio municipal que lo conectan con la región norte del país, situación que representa una ventaja competitiva para el sector industrial que se ubica en el municipio. De acuerdo con el Programa Ciudades del Bicentenario (2008), el aprovechamiento de las vías férreas contribuye a dinamizar la actividad industrial en Huehuetoca destacando como un polo de desarrollo al norte de la ZMVM.

Con referencia a los municipios de Jilotepec, Tecámac y Zumpango su cercanía con las autopistas México- Querétaro, la México-Pachuca y el Arco Norte contribuyen a dinamizar su vocación como polos de desarrollo en torno a la ZMVM y ZMVT (Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México, 2007).

3.2.3 Lineamientos generales del Programa

Los lineamientos que permitieron la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario, de acuerdo con la Dirección de Planeación Urbana (2008: 3), son:

- ⇒ Destinar amplias superficies para la creación de espacios públicos, áreas verdes y recreativas, brindando sustentabilidad ambiental.

- ⇒ Orientar el desarrollo de las ciudades vinculando las zonas urbanas actuales con las áreas de nuevo crecimiento.
- ⇒ Canalizar y gestionar recursos para la construcción de infraestructura de cabecera, la creación de equipamientos regionales y el mejoramiento urbano.
- ⇒ Buscar la integración plena en términos de conectividad vial y de transporte;
- ⇒ Promover la diversidad en la tipología y oferta de vivienda; y
- ⇒ Privilegiar la óptima utilización del espacio urbano y la mezcla de usos de suelo, promoviendo el crecimiento vertical.

De acuerdo, con el Director General de Planeación Urbana del Estado de México (Arq. Eduardo Rodríguez)²⁸, los lineamientos generales del Programa se diseñaron con la finalidad de sustentar una estrategia de ordenamiento territorial basada en seis centralidades en torno a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), por medio de la puesta en marcha de proyectos urbanos integrales estas ciudades desconcentrarían la población de ambas metrópolis, contribuyendo a una distribución equilibrada de la población urbana.

3.2.3.1 Lineamientos específicos para el municipio de Huehuetoca

Para el caso específico del municipio de Huehuetoca, la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México (2007) le asignó el papel de centro de logística y distribución regional basándose tanto en su ubicación como en la conectividad con Querétaro y Pachuca; además, de que el territorio municipal es el espacio donde convergen las líneas de ferrocarril que van de la Ciudad de México al norte del país.

Tomando en cuenta las tendencias de crecimiento urbano en el municipio, se determinaron los siguientes lineamientos²⁹ (GEM, 2008 b):

²⁸ Plática realizada el día 3 de julio del 2014.

²⁹ El cumplimiento de estos lineamientos se discute en el capítulo IV.

- ⇒ Consolidación de usos industriales y de alta densidad con mezcla de actividades industriales, comercio y servicios.
- ⇒ Vocación para constituirse en el más importante centro logístico del norte de la ZMVM. Generación de empleo con importantes inversiones en industria.
- ⇒ Aprovechamiento de vialidades regionales, específicamente la carretera Jorobas-Tula, y el Circuito Exterior Mexiquense.
- ⇒ Saneamiento del Río Cuautitlán.
- ⇒ Estructuración urbana con base en distritos, colonias, y barrios con centros y corredores urbanos.

La imagen objetivo propuesta por el Gobierno del Estado de México para la Ciudad Bicentenario Huehuetoca se ilustra en la figura 7.

La figura 7 muestra espacialmente los lineamientos del Programa Ciudades del Bicentenario para Huehuetoca, como lo refieren los lineamientos se busca una combinación entre los usos de suelo, aunque el crecimiento de la vivienda se concentra primordialmente en la zona centro y al norte de la cabecera municipal; la actividad industrial se ubica en la parte norte cerca de las vías del ferrocarril.

Por su parte, el uso destinado a la actividad agrícola se ubica en el noreste en los límites con el municipio de Tequixquiac; el uso comercial se distribuye por las diversas franjas del municipio. Cabe destacar que para el caso de Huehuetoca la superficie destinada para áreas verdes y recreativas es de sólo 672 hectáreas que equivalen al 16% (GEM, 2008).

3.2.4 Instrumentación del Programa

Si bien el diseño del Programa Ciudades del Bicentenario siguió una visión vertical, para su instrumentación se pretendía seguir una dimensión horizontal aludiendo a las relaciones partenariales entre actores públicos, privados y la sociedad civil³⁰, involucrándose de la siguiente forma (ver cuadro 11).

Cuadro 11: Formas de participación de los actores públicos, privados y sociales en Programa Ciudades del Bicentenario

Actores públicos	Actores privados/sector financiero	Actores sociales
Decisión política y el conjunto de instrumentos para orientar la inversión privada hacia las zonas seleccionadas	Brindar recursos para el desarrollo de la región, de la infraestructura y equipamiento regional	Enriquecer proyectos a través de opiniones y sugerencias, emitidas en la consulta pública mismas que serán útiles para aprobar los Planes de Desarrollo Urbano
Dirigir la inversión pública y privada para crear infraestructura de cabecera	Adquirir suelo, construyendo en la ciudad, vivienda, industria, comercio y servicios	Instalación de consejos consultivos municipales para vigilar el desarrollo de los planes y proyectos de las Ciudades Bicentenario
Orientar programas de las dependencias estatales hacia las Ciudades Bicentenario acorde a los planes de desarrollo urbano que sustentarán los proyectos a través de la emisión de autorizaciones y licencias.	Recursos crediticios necesarios para la construcción de la nueva ciudad	

Fuente: Elaboración propia con base en el Gobierno del Estado de México 2008.

³⁰ Factor que constituye una dimensión de gobernanza territorial, de acuerdo con Romero y Farinós (2011)

Como se muestra en el cuadro 11, la participación de los actores públicos se basa en orientar, dirigir e instrumentar el Programa Ciudades del Bicentenario, en donde los recursos económicos serán aportados por los actores privados, los cuales se les permitirá la adquisición de suelo con fines de desarrollo económico, mientras que la participación de la sociedad se limita a opinar sobre lo ya planteado.

No obstante, en la práctica la participación de los actores sociales sólo se concretó en la conformación de los Consejos Consultivos Municipales figura que únicamente otorgaría su opinión sobre proyectos planteados por los inversionistas que se esperaba trajera resultados positivos para todo el municipio.

En esta lógica cabe destacar la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano para la determinación de políticas específicas que permitan la autorización de nuevos conjuntos urbanos de carácter habitacional, atendiendo la demanda que genera el crecimiento económico, la capacidad de infraestructura y servicios (Poder Ejecutivo del Estado de México, 2008).

3.2.5 Alcances del programa dirigidos al municipio de Huehuetoca

Con base en los lineamientos del Programa Ciudades del Bicentenario, previamente descritos la Secretaría de Desarrollo Urbano (2008), centra los objetivos del Programa en cuatro variables: incremento poblacional, demanda de vivienda, ocupación de suelo y generación de empleo, elaborando escenarios para cada una con un corte temporal del 2008 al 2020 para las seis ciudades, como se muestra a continuación.

Cuadro 12: Escenarios previstos por el Programa Ciudades del Bicentenario, 2008-2020

Población 2005	Incremento poblacional			Población 2020
	2008-2011	2011-2015	2015-2020	
59,721	55,044	106,159	190,195	411,119
Vivienda 2005	Demanda de vivienda			Vivienda 2020
	2008-2011	2011-2015	2015-2020	
13,192	12,861	24,804	44,438	95,295
Superficie total municipal	Superficie urbana			Potencial de empleo sector secundario
	Actual	Urbanizable	Ambas	
16,920	2,130	3,192	5,322	109,725

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección Operativa de Desarrollo Urbano, 2008.

Como describe el cuadro 12, los escenarios toman como base la población del año 2005 en tres cortes de tiempo, el primero de 2008-2011 de tres años, estimando un incremento poblacional de 55,044 habitantes con una demanda de vivienda de 12,861; el segundo corte es del 2011-2015 de cuatro años con un incremento poblacional de 106,159 habitantes, y una demanda de vivienda de 24,804. El tercer corte de tiempo tiene una duración de cinco años del 2015 al 2020 estima un incremento demográfico de 190,195 personas, con requerimientos de 44,438 viviendas.

Bajo esta lógica para el año 2020 se estima una población de 411,119 personas y un total de viviendas de 95,295; de acuerdo con los datos presentados en el cuadro anterior la SEDU estima cuatro integrantes por vivienda, lo que induce a pensar en el desarrollo de vivienda de interés social. Conviene señalar que ningún documento del Gobierno del Estado de México describe los métodos para realizar las proyecciones, ni tampoco porque los tres cortes de tiempo no mantienen un mismo periodo de años.

Con referencia a la superficie urbana, la Secretaría de Desarrollo Urbano prevé un área urbanizable de 3,192 hectáreas de las cuales: 1,308 estarían destinadas a uso habitacional, 861 a industria, 63 para equipamiento, 478 para áreas verdes y 482 a vialidades. La oferta laboral en el sector secundario se garantizaría por la llegada de mayor industria generando empleo para 109,725 personas al año 2020.

Estas cuatro variables desde la perspectiva de los actores estatales y privados garantizarían la competitividad de la Ciudad Bicentenario Huehuetoca; sin embargo, a cuatro años de la puesta en marcha de este programa por parte del Ayuntamiento, se han obtenido resultados diferentes a los previstos, sin que exista una revisión o reajuste de los lineamientos por parte de ningún actor que permita la optimización y mejoramiento del programa.

La falta de conocimiento de la problemática territorial que el municipio tenía previo a la implementación del Programa, aunado a una visión vertical en el diseño de éste, donde no se involucró al gobierno local ni a la sociedad civil, traen como consecuencia afectaciones enfocadas principalmente al sector vivienda, con efectos colaterales al medio ambiente y capacidad de infraestructura que cuestionan la acción del gobierno local para resolver estos retos.

3.3 Comparación de los escenarios de incremento poblacional y demanda de vivienda

Es importante mencionar que en los documentos consultados sobre el diseño del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, no se especifica la metodología utilizada para la construcción de escenarios; por ello con la finalidad de establecer la verticalidad del programa y el desconocimiento de la dinámica municipal, se realizó una comparación de los escenarios previstos por la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU) y las proyecciones elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con un horizonte temporal al 2020.

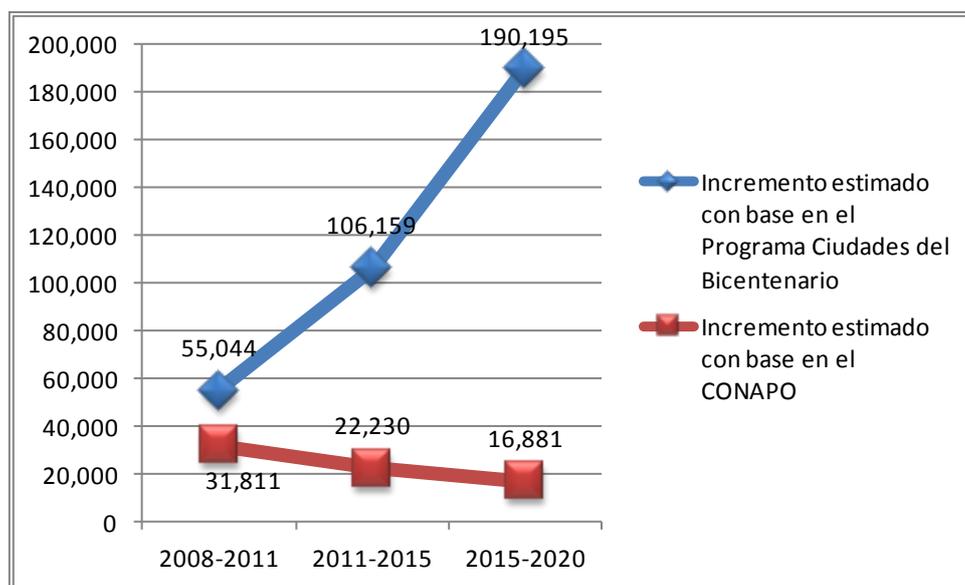
Para el año 2011, el CONAPO proyectó una población de 110,515 habitantes, lo que permite estimar un incremento poblacional del periodo 2008-2011 de 31,811 individuos, cifra inferior en 23,233 individuos con el escenario establecido por el Programa Ciudades del Bicentenario.

El segundo corte de tiempo del 2011-2015, se calcula un incremento poblacional de 22,230 individuos cifra que difiere en 83,929 con el escenario establecido por la SEDU; conviene destacar que al año de realización de esta

investigación (2014), se calcula un aumento de 17,770 habitantes cifra que indica un sesgo importante para esta comparación. En esta misma lógica para el corte 2015-2020, se proyecta un incremento poblacional de 16,881 mientras que el incremento planteado en el Programa es de 190,195 presentándose una diferencia de 173,314 individuos.

De acuerdo con el CONAPO (2014), para el año 2020 la proyección poblacional para Huehuetoca indica un total de 149,426 habitantes, si se compara con la cifra proyectada por la SEDU que es de 411,119 habitantes se presenta una diferencia de 261,693 habitantes. La diferencia entre las proyecciones del Programa Ciudades del Bicentenario y el CONAPO, se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 5: Comparación entre proyecciones de incremento poblacional 2008-2020 en el municipio de Huehuetoca



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano 2008 y CONAPO 2014.

La gráfica 5 permite demostrar la diferencia entre los cálculos emitidos por el Programa Ciudades del Bicentenario, y las proyecciones del CONAPO, los periodos con mayor sesgo de la información son el 2011-2015 y 2015-2020; se desconoce la Tasa de Crecimiento con que fueron elaboradas las proyecciones

de la SEDU; no obstante, se cuestiona el hecho de no considerar los cálculos emitidos por el CONAPO³¹. Con base en las estimaciones del incremento demográfico y bajo el sustento de un escenario de crecimiento económico se proyectaron escenarios de demanda de vivienda que superan las capacidades físicas del territorio municipal y administrativas del gobierno local para la prestación de servicios.

3.3.1 Comportamiento de la vivienda

Desde la puesta en marcha del Programa Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca, se han autorizado 31,661 viviendas pertenecientes a cuatro grupos inmobiliarios: Conjunto Parnelli S.A, de C.V, Casas Beta del Centro S. de R.L. de C. V. Consorcio de Ingeniería Integral S.A de C.V. y GEO Edificaciones, S. A de C.V. (SEDU, 2014). Tomando en cuenta los periodos de tiempo establecidos por el Programa, para el corte 2008-2011 se autorizaron un total de 23,007 viviendas dirigidas a 103,576 personas en ocho conjuntos urbanos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 13: Conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2008-2011 en Huehuetoca, México

Año	Conjunto urbano	Empresa desarrolladora	Tipo	Número de viviendas	Población beneficiada
2008	El Dorado Huehuetoca (2ª etapa)	Conjunto Parnelli, S.A, de C.V.	Interés social	1,971	8,869
	Santa Teresa VI B	Casas Beta del Centro, S. de R.L. de C. V.	Interés social	1,075	4,837
	Santa Teresa VI	Casas Beta del Centro, S. de R.L. de C. V.	Social progresivo	728	3,276
	Hacienda las Misiones	GEO Edificaciones, S.A de C.V.	Social progresivo	1,556	7,002

Continúa...

³¹ Para el año 2010 el CONAPO, proyectó una población para el municipio de Huehuetoca de 102,520 personas, mientras que el INEGI contabilizó un total poblacional de 100,023 habitantes para el 2010, cifras que no muestran una diferencia significativa.

Cuadro 13: Conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2008-2011 en Huehuetoca, México (continuación)

Año	Conjunto urbano	Empresa desarrolladora	Tipo	Número de viviendas	Población beneficiada
2008	Hacienda Guadalupe “La Guiñada”	Consortio de Ingeniería Integral S.A de C.V.	Interés social	2,490	11,205
	Santa Teresa VII	Casas Beta del Centro, S. de R.L. de C. V.	Interés social	2,252	10,134
Total				10,072	45,323
2009	Huehuetoca del Maurel	Inmobiliaria CAME, S, A de C.V.	Habitacional de interés social	258	1,206
	Privadas del Valle	KE Desarrolladora S. A. de C.V.	Habitacional de interés social	4,502	20,259
	Galaxia Huehuetoca	Inmobiliaria DIAREL, S.A de C.V.	Habitacional de interés social	2,380	10,710
	Hacienda las Misiones (2ª etapa)	GEO Edificaciones, S.A de C.V.	Tipo Social Progresivo (150 Viv.) e Interés Social (576 Viv.).	726	3,267
Total				7,866	35,442
2010	El Dorado Huehuetoca (3ª etapa)	Conjunto Parnelli, S.A, de C.V.	Habitacional de interés social	3,016	13,572
	In House Huehuetoca	In House Estado de México, S.A. de C.V.	Habitacional de interés social	2,053	9,239
Total				5,069	22,811
2011	No registra autorizaciones				
Total				23,007	103,576

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Desarrollo Urbano, 2014

El cuadro 13 indica que el mayor número de conjuntos urbanos se autorizó en el año 2008 con 10,072 viviendas en cuatro desarrolladoras inmobiliarias: Conjunto Parnelli S.A, de C.V Casas Beta del Centro S. de R.L. de C. V. Consortio de Ingeniería Integral S.A de C.V. y GEO Edificaciones, S. A de C.V. dirigidas a una población de 45,323 personas.

Conviene destacar que para el año 2010 de acuerdo con datos del INEGI, se registran siete conjuntos urbanos: Ciudad Integral Huehuetoca (Hacienda Guadalupe la Guiñada), el Dorado Huehuetoca, Colonia Santa Teresa, Villa

Urbi del Rey, Galaxia Huehuetoca, Huehuetoca del Maurel y Privadas del Valle con un total de 34,279 viviendas, de las cuales solo 11,841 se encuentran habitadas³².

El dato global de vivienda para el periodo 2008-2011 según el Programa Ciudades del Bicentenario es de 12,861 unidades y de acuerdo con lo descrito en el cuadro 13 se registra un total de viviendas autorizadas de 23,007, cifra que rebasa por 10,146 el escenario previsto por el Programa para este periodo. Ahora bien, si se toma en cuenta que el número de ocupantes por vivienda ha disminuido de 4.7 en el año 2000 a 3.9 en el 2010; los requerimientos de vivienda para el periodo 2008-2011 se estiman en 7,993³³, cifra inferior al dato previsto y a las estadísticas de la SEDU.

Con referencia al periodo 2011-2015, la estadística de conjuntos urbanos establece un total de 8,654 viviendas en tres conjuntos urbanos: Conjunto Parnelli S.A, de C.V, Consorcio de Ingeniería Integral S.A de C.V y las Inmobiliarias Sazmsacj S.A de C.V, Quiero Casa, S.A de C.V-CC. Moisés Abadi Duek. Los beneficios de estos conjuntos se dirigen a 38,943 personas; como se describe en el cuadro 14.

Cuadro 14: Conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2011-2015 en Huehuetoca, México

Año	Conjunto Urbano	Empresa desarrolladora	Tipo	Número de Viviendas	Población beneficiada
2012	El Dorado Huehuetoca (4ª etapa, sección A y B)	Conjunto Parnelli, S.A, de C.V.	Habitacional de interés social	1,280	5,760
2013	No registra autorizaciones				
2014	Citara Ciudad Integral Huehuetoca, 3º etapa, Europa	Consorcio de Ingeniería Integral S.A de C.V.	Interés social	3,552	15,984

Continúa...

³² Debe precisarse que los datos de INEGI no especifican cifras sobre los conjuntos urbanos restantes, ni dividen a éstos por etapas como la Secretaría de Desarrollo Urbano.

³³ Cifra estimada por cálculos propios mediante la fórmula $Nv = Pf - Pi / \text{Promedio de ocupantes por vivienda}$.

Cuadro 14: Conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2011-2015 en Huehuetoca, México (continuación)

Año	Conjunto Urbano	Empresa desarrolladora	Tipo	Número de Viviendas	Población beneficiada
2014	El Dorado Huehuetoca 5° etapa Fracción A, B, C y D	Conjunto Parnelli, S.A, de C.V.	Interés social	3,104	13,968
	Quiero Casa Huehuetoca	Inmobiliaria Sazmsacj. S.A de C. V. E Inmobiliaria Quiero Casa, S. A. de C. V. y los CC. Moisés Abadi Duek	Interés social	718	3,231
Total 2014				7,374	33,183
Total				8,654	38,943

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano, 2014

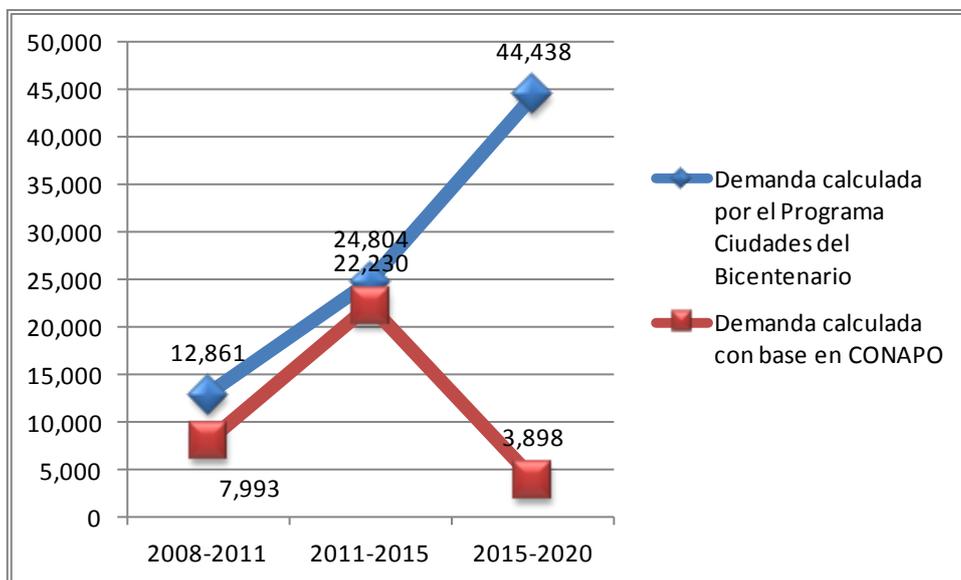
El cuadro 14, muestra que en el año 2014³⁴ se registra un total de 7,374 viviendas, proyectadas para una población de 33,183 personas; hasta el mes de mayo del 2014, las 24,804 viviendas propuestas para el corte 2011-2015 no se han cumplido; aspecto positivo si se toma en cuenta las proyecciones de población del CONAPO (2014), y el promedio de ocupantes por vivienda se calcula una demanda de 22,230 viviendas; por tanto de cumplirse el escenario del Programa Ciudades del Bicentenario se superaría la demanda por 2,574 viviendas.

Para el periodo 2015-2020, el Programa Ciudades del Bicentenario proyecta una demanda de 44,438 viviendas; sin embargo, y siguiendo con la lógica que se ha estimado en los párrafos precedentes el requerimiento de vivienda sería de 3,898, cifra inferior en 40,540. Para el año 2020, el Programa plantea un total de viviendas de 95,295³⁵; no obstante, derivado de las tendencias tanto en el comportamiento demográfico como en el promedio de ocupantes por vivienda se proyecta una demanda de 22,538 viviendas. La gráfica 6 muestra la comparación entre las estimaciones realizadas con base en el CONAPO y las que establece el Programa Ciudades del Bicentenario:

³⁴ El corte se realizó al mes de febrero del 2014, y es el último dato que registra la Secretaría de Desarrollo Urbano.

³⁵ La proyección final de vivienda se realiza para el periodo 2008-2020.

Gráfica 6: Comparación entre escenarios de demanda de vivienda 2008-2020 en el municipio de Huehuetoca



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Desarrollo Urbano 2008 y CONAPO 2014.

La gráfica 6 permite mostrar las diferencias entre las estimaciones de demanda de vivienda referida en párrafos anteriores, se puede observar como el periodo con mayor cercanía entre ambos cálculos es el 2011-2015; no obstante, para el periodo 2015-2020 los incrementos muestran un sesgo de 40,540 viviendas..

La oferta de vivienda en el municipio está creciendo a mayor ritmo que la población, situación que se agrava por la problemática de abandono de vivienda, que en los últimos años afecta distintas entidades del país, Huehuetoca ocupa el 11 lugar a nivel nacional de viviendas abandonadas (INFONAVIT, 2012). De acuerdo con el INEGI el 35.4% de los conjuntos urbanos ubicados en el territorio municipal se encuentran en esta situación.

Los sesgos en las cifras de las variables de población y vivienda cuestionan la veracidad del objetivo de las Ciudades del Bicentenario, sobre todo si éste parte de una visión de gobernanza urbana integrada sustentada por proyectos urbanos de gran magnitud cuyo éxito dependería del trabajo conjunto de los actores públicos del ámbito estatal y municipal.

La transversalidad de las acciones constituye un principio ausente en el desarrollo del Programa, proyectos como el saneamiento del río Cuautitlán, y la ampliación del Tren Suburbano hacia Huehuetoca, representan elementos determinantes en la decisión de la población sobre quedarse o salir definitivamente del municipio, ya que estos proyectos inciden directamente en la realización de sus actividades cotidianas.

3.4 Incidencia del Programa Ciudades del Bicentenario en la variable de empleo

El escenario al 2020 del Programa con referencia al empleo proyecta 109,725 empleados en el sector secundario, por medio del aumento en el uso urbano industrial pasando de 385.45 hectáreas a 861 hectáreas en el 2020 (GEM, 2008). No obstante, el primer informe de gobierno de la administración municipal de Huehuetoca (2013), indica que sólo se generaron 2,780 empleos³⁶.

Sin embargo, se incorporan en estructura programática el rescate a los proyectos de desarrollo industrial que propone el Programa Ciudades del Bicentenario; adicionalmente, la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México, anunció la construcción de parques industriales de alta tecnología para el municipio a través del fideicomiso de desarrollo para empresas privadas; aunque no se estableció una fecha precisa para esta acción.

El crecimiento industrial que marca el Programa Ciudades del Bicentenario se relaciona directamente con la utilización de las vías férreas para la ampliación del tren suburbano garantizando la movilidad de la población; no obstante, este proyecto se interrumpe en el 2010 y es hasta el 2014 cuando se retoma por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal; el proyecto señala que el tren tiene como destino final la ciudad de Querétaro, partiendo de la estación de Buenavista en la ciudad de México, por la misma vía que utiliza el Ferrocarril Suburbano (que llega a Cuautitlán) hasta

³⁶ El informe no especifica el sector al que pertenecen los empleos.

Huehuetoca y posteriormente se construirán vías nuevas dobles para llegar a Querétaro (De la Rosa, 2014).

De acuerdo con De la Rosa (2014), se hará uso de los derechos de vía de las empresas ferroviarias de carga que contempla el trazo. Sin embargo, no se deja en claro quién será el encargado de los trabajos de ampliación del Ferrocarril Suburbano hasta Huehuetoca, lo que incide en el óptimo desarrollo del proyecto.

Derivado de la demanda de la población para transitar de México a Querétaro, el gobierno federal analiza la posibilidad de la construcción de una nueva estación de autobuses en la zona intermedia de Huehuetoca, con una inversión planteada de seis millones de pesos (De la Rosa, 2014). De llevarse a cabo estos proyectos es posible inferir que la situación de abandono en la vivienda de los conjuntos urbanos disminuiría paulatinamente. Sin embargo, los incrementos poblacionales demandarían mayores requerimientos tanto de suelo como de agua potable, aspectos que condicionan, el desarrollo urbano del municipio, cuestionando las capacidades de gestión y coordinación entre los ámbitos de gobierno estatal y local.

3.5 Efectos del Programa Ciudades del Bicentenario en la ocupación del suelo e infraestructura hidráulica

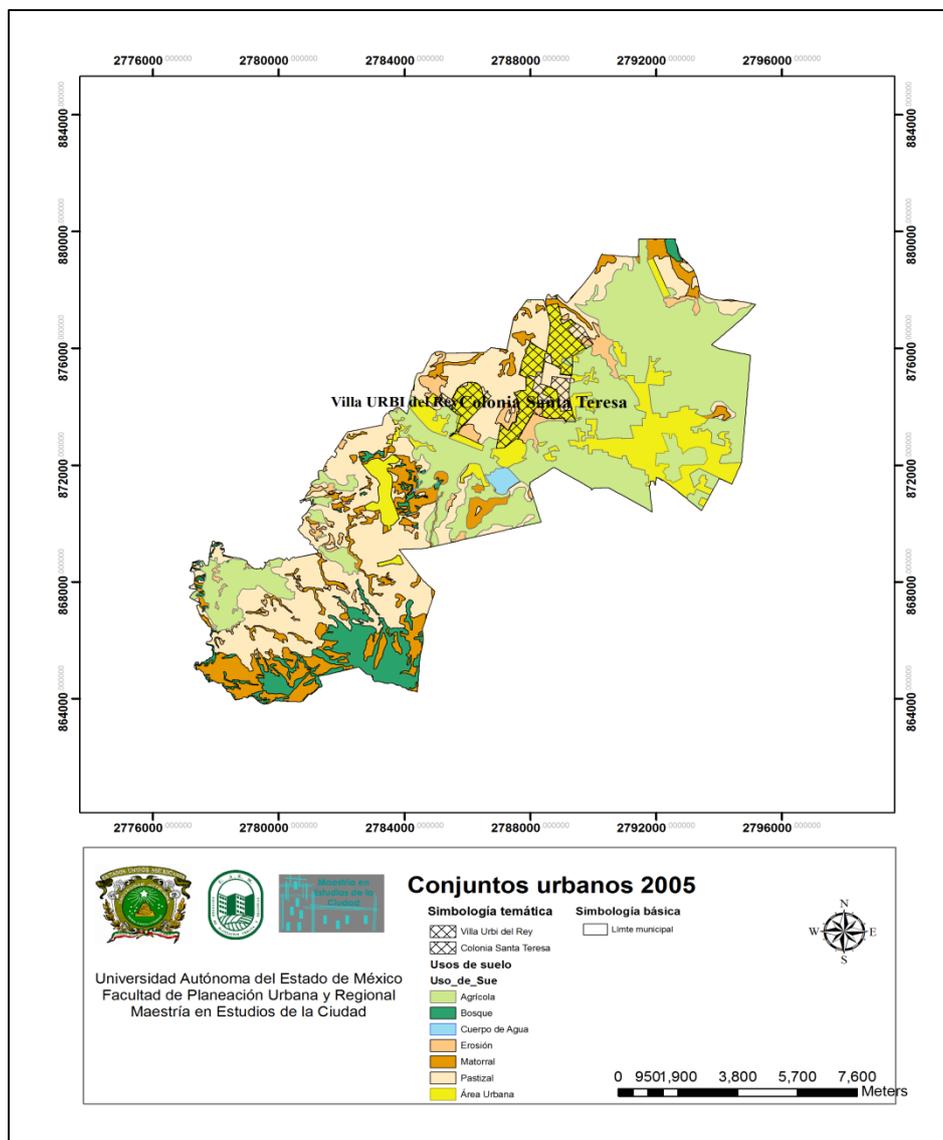
El último registro sobre la distribución de usos de suelo a nivel municipal se realizó en el 2007, por su parte el INEGI (b) realiza una publicación sobre la superficie de área urbana estimada para el año 2010, como ya se refirió en el capítulo II, la superficie destinada al uso urbano aumenta en razón de 0.5% del 2007 al 2010, a 1,932 hectáreas³⁷.

Para continuar con la lógica de esta investigación se realizó una comparación entre los conjuntos urbanos registrados por el INEGI para el periodo 2005-2010, en primera instancia se determinó que para el 2005 únicamente se registraron los conjuntos urbanos Urbi Villas del Rey y la Colonia Santa Teresa

³⁷ El INEGI, estima que las zonas urbanas están creciendo sobre terrenos previamente ocupados por agricultura y pastizales.

en zonas destinadas al uso urbano (ver figura 8). Mientras que para el 2010 se reportan tres ampliaciones de las Colonia Santa Teresa (VI, VIB y VII)³⁸ en áreas de pastizal; por su parte los conjuntos urbanos El Dorado Huehuetoca, Ciudad Integral Guadalupe la Guiñada, Huehuetoca del Maurel, Galaxia Huehuetoca y Privadas del Valle, se localizan en zonas destinadas al uso agrícola (Ver figura 9).

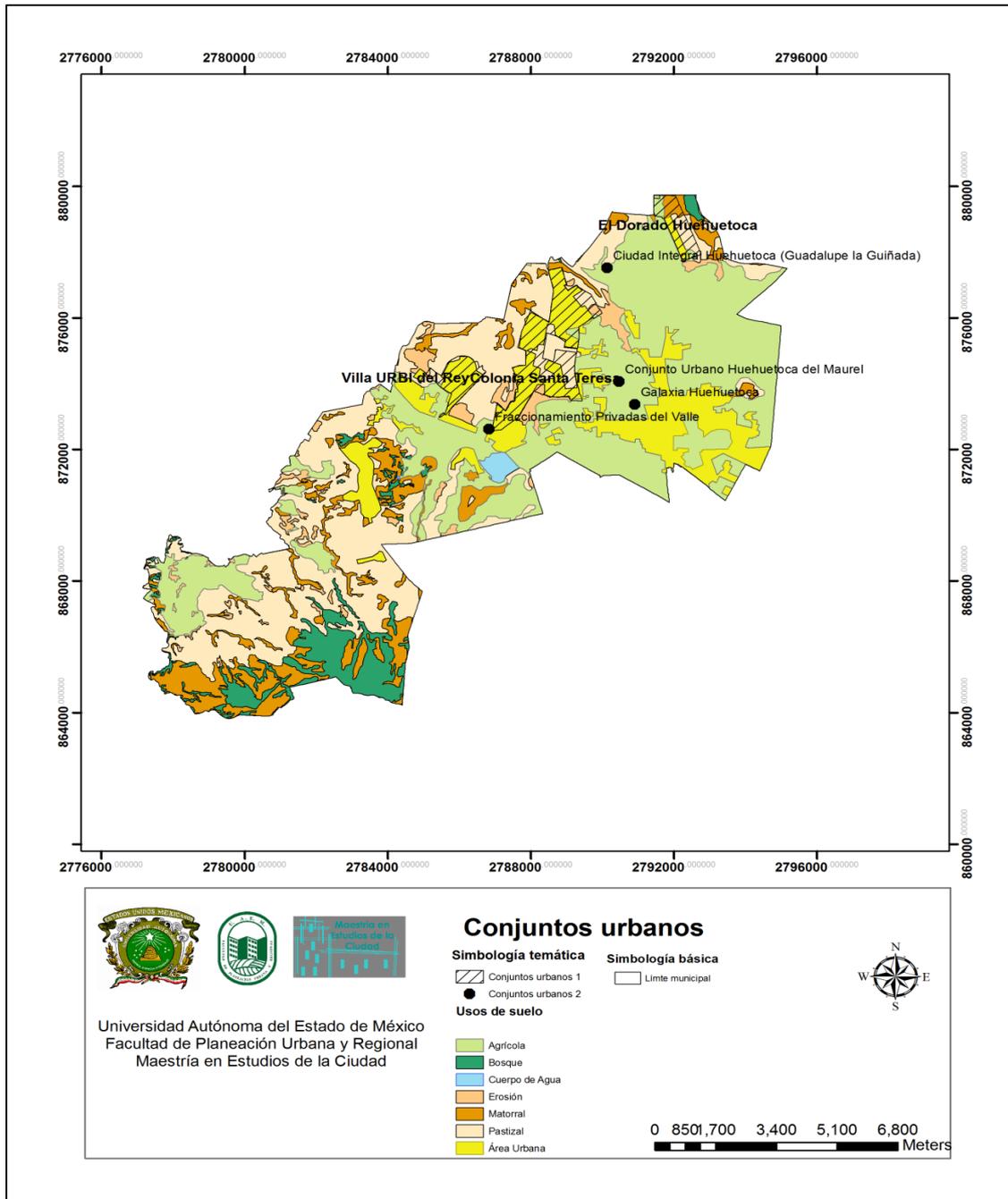
Figura 8: Transposición de usos de suelo y distribución de localidades en el municipio de Huehuetoca, 2005



Elaboración propia, con base en el INEGI b, 2005.

³⁸ Datos basados en la información de la SEDU (2014).

Figura 9: Transposición de usos de suelo y distribución de localidades en el municipio de Huehuetoca, 2010



Fuente: Elaboración propia, con base en el INEGI, 2013.

3.5.1 Infraestructura hidráulica

Entre los alcances generales del Programa Ciudades del Bicentenario, se plantea el contar con infraestructura de cabecera para recibir grandes contingentes de población; sin embargo, para el caso de Huehuetoca, se tiene un importante déficit en materia de agua potable. Como se describió en el capítulo II, se cuenta con una capacidad total de abastecimiento de agua de 816 litros por segundo; mientras que la capacidad de funcionamiento es de 630 litros por segundo, registrando un déficit de 186 litros por segundo (H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2013).

De acuerdo con la administración municipal de Huehuetoca, para el año 2013 se han rehabilitado los pozos existentes en el municipio, además de prestar el servicio de agua potable a través de pipas, con beneficios para cerca de 40,000 habitantes. Adicionalmente se plantea la perforación de un pozo profundo en el barrio de San Miguel Jagüeyes.

Con referencia a las acciones planeadas por el Programa Ciudades del Bicentenario, hasta el año 2014 no se ha dado una coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para el saneamiento del río Cuautitlán, ni para ofrecer alternativas de solución a la problemática de agua potable que afecta la dotación de este servicio en los conjuntos urbanos; por su parte los actores inmobiliarios tampoco dan alternativas de solución a este problema.

Cabe cuestionar el papel de los actores públicos al continuar autorizando la construcción de viviendas en conjuntos urbanos para grandes contingentes de población; ya que los títulos para concesión de pozos en los municipios dependientes del acuífero Cuautitlán- Pachuca fueron restringidos desde el año 2002 mediante un comunicado de la Comisión Nacional del Agua, donde se establece que el déficit de acuífero se encuentra en una etapa crítica.

Conclusiones

La acelerada producción de vivienda en el Estado de México sin tomar en cuenta la disponibilidad de infraestructura productiva incide en la problemática

de la vivienda, de acuerdo con INFONAVIT (2012) la entidad registró un total de 11,300 viviendas abandonadas, posicionándose en el lugar número cuatro después de Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León; mientras que el municipio de Huehuetoca ocupa el onceavo lugar a nivel estatal. La política habitacional en el Estado de México durante la administración 2005-2011 privilegiaba el modelo de ciudad dispersa y la conformación de polos de desarrollo, a través de las Ciudades Bicentenario.

Esta investigación tuvo entre sus ejes centrales mostrar los efectos en el crecimiento urbano generados desde la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario; de acuerdo con la descripción del programa si bien se plantea como un ejemplo de práctica de gobernanza urbana integrada, este enfoque sólo se plasma en la definición y objetivo del programa; mientras que las fases de diseño e implementación adolecen de un enfoque transversal y de los principios de coordinación, coherencia y participación multiactorial.

Los efectos en el crecimiento urbano generados por el Programa Ciudades del Bicentenario se pueden explicar desde la afectación directa en cuatro variables: población, vivienda, uso de suelo y disponibilidad de agua. Los escenarios proyectados por parte de la SEDU muestran incrementos demográficos acelerados basados en el sustento de la integralidad de los proyectos propuestos por el programa. Se cuestiona el hecho de no tomar en cuenta las proyecciones elaboradas por el CONAPO, o en su defecto recurrir a la metodología empleada en el Plan Regional del Valle Cuautitlán -Texcoco que muestra una dinámica demográfica más cercana a la realidad.

Se puede inferir que el sesgo en los incrementos poblacionales sirve como justificante para el aumento en la oferta de vivienda, sin embargo, debe tomarse en cuenta que la falta de ejecución de los proyectos de equipamiento y movilidad que daban sustento a la Ciudades del Bicentenario, genera que la población deba desplazarse hacia los municipios aledaños desocupando sus viviendas por el costo económico que implica mantenerlas.

Es importante señalar que de ponerse en práctica el proyecto del tren México-Querétaro que tiene como una de sus paradas intermedias al municipio de Huehuetoca, la actividad inmobiliaria podría dinamizarse, situación que influye negativamente ya que el municipio como se describió previamente en el capítulo II no cuenta con condiciones favorables para el desarrollo habitacional derivado de las limitaciones tanto físicas como administrativas para la ampliación de servicios básicos, equipamiento, infraestructura y oferta laboral.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DESDE LA GOBERNANZA TERRITORIAL



CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DESDE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

El objetivo del capítulo consiste en analizar los resultados del Programa Ciudades del Bicentenario en el municipio de Huehuetoca desde los principios teóricos de la gobernanza territorial. Se estructura por tres apartados: primero una descripción sobre el desarrollo urbano en el Estado de México desde la perspectiva de la gobernanza territorial; el segundo analiza la visión económica del desarrollo urbano en el Estado de México y la tercera parte se concreta al análisis de los elementos teóricos de la gobernanza territorial a partir de los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca, México particularmente en el rubro de vivienda incidiendo en el comportamiento demográfico, ocupación de suelo y disponibilidad de agua.

El análisis de resultados se aborda desde el concepto de cohesión territorial³⁹, elemento clave para la puesta en marcha de los principios de gobernanza territorial; derivando en tres indicadores estructuración urbana, competitividad económica y participación de los actores.

4.1 El desarrollo urbano en el Estado de México, desde la perspectiva de la gobernanza territorial

La puesta en marcha del modelo neoliberal en México, trajo como consecuencia “la desregulación del papel del Estado en las acciones orientadas a satisfacer las demandas que provienen de los sectores populares” (Esquivel, 2006: 86), hecho que se concretó para 1992 por medio de la reforma al Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores (INFONAVIT) desligándose de la función de construcción de vivienda de interés social para incursionar únicamente en el financiamiento (Aguilar, 2010).

El cambio en las funciones del INFONAVIT se reforzó con la modificación realizada en 1993 a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) que permitió la incursión del sector privado en el desarrollo urbano con un cargo

³⁹ Emitido por la Unión Europea, este concepto alude al desarrollo territorial equilibrado y sostenible que podrá lograrse utilizando los principios de la gobernanza territorial.

jerárquico igual al del Estado; mientras que la forma de participación de los actores sociales se relegaba sólo a la consulta popular (Villar, *et al*, 2013).

Con base en la modificación a la LGAH “el retiro del Estado de la producción de vivienda, particularmente de su construcción y de su planeación en el contexto urbano (en términos de localización) fortaleció el desarrollo masivo de vivienda a cargo de agentes inmobiliarios privados, a través de grandes conjuntos habitacionales (Pedrotti, 2013: 2). Pese a esta modificación el papel del Estado continúa presente por medio de diversos instrumentos normativos (Planes de Desarrollo Urbano) que establecen lineamientos para orientar el crecimiento urbano hacia las zonas con mayor aptitud.

Las modificaciones realizadas en 1992 y 1993 incrementaron la importancia del sector inmobiliario en México, éstas empresas tienen un esquema propio de planeación basado en una integración vertical a través de la incorporación de proyectos habitacionales “que van desde la adquisición del suelo, urbanización, construcción de viviendas, promoción e incluso financiamiento” (Esquivel, 2006: 89).

La participación del sector inmobiliario en México se fortaleció en el sexenio 2000-2006, mediante el *Programa Nacional de Vivienda 2001-2006* que estableció como meta el otorgamiento de tres millones de créditos para la adquisición de vivienda, con un ritmo de construcción de 750 mil viviendas por año (Esquivel, 2006). De acuerdo con Fragoso (2014: 2) “la necesidad de generar oferta suficiente de vivienda para evitar la informalidad y a un precio más accesible tuvo como resultado la producción masiva de desarrollos habitacionales de uso único, que más que solucionar un problema latente implican costos muy altos”.

De acuerdo con Díaz (2011, citado por Sánchez, M. 2012), para el periodo 2000-2011 se construyeron cerca de ocho millones de viviendas en el país, de las cuales 564,832 (la octava parte) se encuentran en el Estado de México; hecho que tiene justificación en el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* publicado en 1997 estableciendo que: “el

crecimiento del Valle de México debe orientarse hacia el Estado de México pues es este territorio el que presenta mejores condiciones para ello” (POZMVM, 1997 citado en Neri, 2009: 35).

La lógica de crecimiento urbano a través de la producción de vivienda en México antepone los intereses del sector privado a la ordenación y el uso del espacio con una carente visión a futuro de las potencialidades de desarrollo del territorio (Romero, 2009). La expansión de la vivienda en zonas periféricas genera un patrón de crecimiento urbano desordenado, que si bien para el caso del Estado de México ha intentado regularse por medio de instrumentos normativos como los Planes Regionales (del Valle Cuautitlán-Texcoco y Valle de Toluca) publicados en el 2005 y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del 2008, en la práctica han sido rebasados por el hecho de mantener una visión predominantemente económica con horizontes temporales de corto plazo, carentes de estrategias integrales, sin una fase de retroalimentación para la mejora de éstos.

Derivado de la preocupación internacional por elevar la calidad de vida en las ciudades organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); proponen la utilización de los principios de buen gobierno⁴⁰ “como una condición absolutamente necesaria para detonar y sostener el desarrollo” (Aguilar, 2011:128). En este contexto, mediante la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, el Gobierno del Estado de México pone en práctica principios sustentados en la gobernanza, tales como la participación ciudadana y desarrollo urbano basado en la integralidad de proyectos con una visión a largo plazo; sentando las bases para lograr el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial con base en las potencialidades de las zonas urbanas actuales.

Con esta visión se diseña e implementa el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, que propone proyectos urbanos de alto impacto

⁴⁰ Eficiencia y eficacia de los servicios públicos, sistemas jurídicos y administrativos (Aguilar, 2013).

para los municipios de Huehuetoca, Tecámac, Zumpango, Almoloya de Juárez, Atlacomulco y Jilotepec; no obstante, desde su diseño el Programa carece de los principios de participación y coordinación elementales en la relación entre gobernanza y planificación (Farinós, 2008).

De acuerdo con lo detallado en la contextualización del municipio de Huehuetoca y la comparación entre los escenarios propuestos por el Programa Ciudades del Bicentenario en las variables de vivienda, comportamiento demográfico, ocupación de suelo y disponibilidad de agua; es posible demostrar que a cuatro años de su implementación no se obtuvieron los resultados esperados, situación que se evidencia mediante la ausencia de proyectos integrales que soporten la oferta de vivienda autorizada en el municipio.

Si bien el Programa Ciudades del Bicentenario se presentó como una “buena” práctica de gobernanza urbana integrada⁴¹, los resultados en el crecimiento urbano dan evidencia de una política vertical con fines económicos caracterizada por la toma de decisiones centralizada desde el Gobierno del Estado de México en conjunto con los actores privados bajo una visión de creación de ciudades competitivas; pero en la práctica sólo se justificó una oferta de viviendas insostenible en términos de equipamiento, infraestructura, movilidad y empleo elementos que cuestionan la acción pública del gobierno estatal y la capacidad administrativa del gobierno local.

De acuerdo con Neri (2009) y Fragoso (2014) la producción de vivienda en conjuntos urbanos en Huehuetoca muestra un modelo de fragmentación urbana que paulatinamente tiende a la desocupación derivado de los siguientes factores:

- ⇒ Deficiencias en la movilidad y en la accesibilidad de los habitantes de los conjuntos urbanos en dos vertientes: la primera basada en la distancia

⁴¹ En el 2010, el Gobierno del Estado de México formó parte de la Comisión 3 sobre Gobernanza Urbana Integrada en el marco del Foro Metrópolis, realizado en Barcelona, España donde la titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano presentó la ponencia titulada “Retos de la gobernanza urbana integrada: la propuesta del Estado de México” refiriéndose al Programa Ciudades del Bicentenario.

que recorren los habitantes para realizar actividades referentes a empleo, educación, salud y recreación. La segunda vertiente se refiere a la densidad poblacional de los conjuntos urbanos que sobrecargan la capacidad de las vialidades existentes.

- ⇒ Falta de equipamiento o infraestructura urbana suficiente para abastecer a los nuevos residentes implicando un alto costo para el Ayuntamiento que no se compensa con la recaudación fiscal.
- ⇒ Depredación de suelo en zonas mayormente agrícolas.

4.1.1 La visión económica del Desarrollo Urbano en el Estado de México

El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, se sustenta en el Pilar 2 de Seguridad Económica del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 con el objetivo de "diseñar ciudades competitivas y regiones de desarrollo" (PDEM, 2005:98); la competitividad como elemento central en este eje, guía la acción pública del Gobierno del Estado de México, puesto que se plantea la problemática referente a la inequidad en la distribución del ingreso en los distintos municipios del territorio estatal.

El ordenamiento territorial desde la visión gubernamental se presentó como una oportunidad para generar una distribución territorial del crecimiento económico con base en sus ventajas comparativas⁴². El PDEM manifiesta la necesidad de una vinculación entre la urbanización, la reconversión industrial y la promoción de proyectos para la construcción de medios de transporte masivo en los municipios conurbados del Valle Cuautitlán-Texcoco ubicados en la zona oriente y nororiente (PDEM 2005-2011).

Para lograr la competitividad de las ciudades el PDEM 2005-2011, incorporó elementos de gobernanza territorial como la planificación a largo plazo de las dinámicas social y económica del territorio bajo criterios de integración y participación multisectorial. Entre las líneas de acción que contempla se estableció la transferencia de competencias a los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano.

⁴² Conectividad, disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano, condiciones naturales que faciliten la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios.

Se eligió a los municipios de Atlacomulco, Almoloya de Juárez, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango como seis centralidades para ordenar el desarrollo urbano basándose en un modelo de crecimiento urbano disperso en torno a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (SEDU, 2008).

El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario contempló proyectos urbanos integrales de gran escala y magnitud combinando el desarrollo urbano económico y social; en la práctica el único lineamiento realizado hasta el momento (2014) es el referente a la construcción de vivienda en conjuntos urbanos. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México (2007), se estimó la construcción de 245,800 nuevas viviendas concentradas principalmente en los municipios de Huehuetoca (29.8%), Tecámac (27.5%) y Zumpango (25.8%).

Como se describió en la contextualización del municipio de Huehuetoca previo a la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario las condiciones referentes a servicios básicos, actividades productivas, conectividad y movilidad mostraban fuertes limitantes para el crecimiento urbano mismas que se muestran el siguiente cuadro.

Cuadro 15: Limitantes para el crecimiento urbano en Huehuetoca, 2000-2010

Elemento	Características
Servicios básicos	
Agua potable	Déficit del 5% en la cobertura del servicio Suministro por parte del Ayuntamiento a través de pipas.
Actividades productivas	
Comercio	Índice de especialización en actividades comerciales pero de menor escala.
Conectividad	
Vías de acceso	Se registró un indicador de 0.18 km por habitante, insuficiente tomando como referencia la demanda poblacional.
Movilidad	
Transporte público foráneo y suburbano	Si bien se cuenta con el servicio para trasladarse desde Huehuetoca hacia Tula Hidalgo y el norte de la Ciudad de México, en deficiente en tiempo y costo.

Fuente: Elaboración propia con base en el capítulo II.

El cuadro 15 muestra que el municipio de Huehuetoca presentaba condiciones no favorables para la producción masiva de vivienda justificada mediante el

Programa Ciudades del Bicentenario concretando así una política de desarrollo urbano que lejos de buscar la competitividad del municipio se caracterizó por una decisión vertical que justificó en su momento la acción del sector inmobiliario.

4.2. Análisis de los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario en el crecimiento urbano de Huehuetoca, México; desde los elementos teóricos de la gobernanza territorial

Este Programa se planteó por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México como una estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, aplicando el modelo de gobernanza urbana integrada basado en la premisa de la coordinación interinstitucional para la mejora de las políticas públicas y el financiamiento público privado de proyectos de alto impacto. Desde el momento de su formulación en el año 2008, no se incluyó la participación de los gobiernos locales ni de la sociedad civil; situación contradictoria a los principios de apertura y participación de la gobernanza.

Desde el enfoque espacial de la gobernanza el Programa Ciudades del Bicentenario responde más a los principios de gobernanza territorial, ya que los municipios seleccionados como sede si bien se insertan en una dinámica metropolitana aún presentan una transición rural-urbana, por lo que el enfoque utilizado debió tomar en cuenta al territorio en su totalidad sentando las bases para un desarrollo urbano inclusivo.

En congruencia con el objetivo general de esta investigación y con la finalidad de analizar los efectos del Programa Ciudades del Bicentenario desde los elementos teóricos de la gobernanza territorial, es esencial abordar la situación de Huehuetoca desde el concepto de cohesión territorial (referido al desarrollo territorial, equilibrado y sostenible) elemento clave de la gobernanza territorial. La cohesión territorial se analiza a partir de tres indicadores presentes en la definición de las Ciudades del Bicentenario: estructuración urbana (desde la dimensión horizontal de la gobernanza territorial y desde los principios de coordinación y coherencia), competitividad económica (desde las variables de

conectividad y movilidad) y participación de los actores (principio de participación). Dicha comparación permite contrastar los resultados desde el enfoque de la gobernanza para verificar el grado de cumplimiento de estos.

4.2.1 Estructuración urbana

La producción de vivienda constituye un factor fundamental para el crecimiento urbano de Huehuetoca, desde el año 2002 la acción pública del Gobierno del Estado de México y del H. Ayuntamiento de Huehuetoca ha estado orientada a inducir el crecimiento urbano por medio de la construcción de vivienda en conjuntos urbanos con la finalidad de revertir el déficit que hasta el 2005 se tenía en este rubro; sin embargo, la ausencia de una visión a largo plazo y una evaluación de los planes propuestos incide en una oferta de vivienda mayor a la demanda e inclusive al crecimiento de la población.

4.2.1.1 Resultados desde la dimensión horizontal de la gobernanza territorial

Los lineamientos del Programa referentes a la Ciudad Bicentenario Huehuetoca establecían la formación de distritos, colonias y barrios con centros y corredores urbanos (SEDU, 2008); no obstante, a cuatro años de su puesta en marcha la estructuración urbana tiene como factor central a la vivienda que se produce en conjuntos urbanos situación contradictoria con el lineamiento establecido.

Los escenarios planteados por el Programa Ciudades del Bicentenario proyectan al 2020 la construcción de 95,295 viviendas para 411,119 habitantes suponiendo un promedio de ocupantes por vivienda de 4.3 (SEDU, 2008). Estas cifras muestran que la visión al 2020 del programa adolece de los principios de coherencia y coordinación con instrumentos normativos publicados por el mismo Gobierno del Estado de México en el 2005.

Ejemplo de esto es el Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco (PRVC), si bien reconoce la importancia de la ubicación estratégica del municipio para articular las actividades industriales en torno a la ZMVM, propone una política

de consolidación del crecimiento urbano proyectando un escenario tendencial al 2020 de 54,387 habitantes; conviene señalar que este instrumento ya fue superado por la complejidad urbana de los municipios que integran la Región Valle Cuautitlán-Texcoco puesto que tiene nueve años de rezago y hasta el año de elaboración de esta investigación (2014) no se registran actualizaciones parciales o totales.

El crecimiento urbano proyectado por el PRVC es incongruente con la proyección realizada tres años más tarde por la SEDU en el Programa Ciudades del Bicentenario que estima una población de 411,119 habitantes estableciendo una política de impulso al crecimiento urbano mediante la incorporación de suelo al desarrollo habitacional para generar atracción poblacional.

Con base en esta política la estadística de conjuntos urbanos de la SEDU, reporta para el municipio de Huehuetoca en el periodo 2005-2010 la autorización de un total de 59,939 viviendas distribuidas en los conjuntos urbanos de Santa Teresa III, IV, V, V Bis, VI, VI B y VII; La Guadalupe de Huehuetoca; Urbi Villa del Rey 2ª y 3ª etapas; El Dorado Huehuetoca 2ª y 3ª etapas; Hacienda las Misiones 1ª y 2ª etapas, Hacienda Guadalupe “La Guiñada”, Huehuetoca del Maurel, Privadas del Valle, Galaxia Huehuetoca e In House Huehuetoca (SEDU, 2014).

De las 59,939 viviendas autorizadas para este periodo el INEGI (2010) registró un total de 34,279; cifra que representa el 64.88% de las viviendas totales en el municipio. Como ya se refirió, de las 34,279 viviendas existentes 22,438 (65.45%) se encuentran desocupadas y sólo 11,841 (34.55%) están habitadas, pese a estas cifras el Programa Ciudades del Bicentenario persiste como una justificante para la autorización de más viviendas.

Para el periodo 2010-2014 la SEDU registró un total de 8,654 viviendas autorizadas para los conjuntos urbanos de El Dorado Huehuetoca 4ª etapa sección A y B; Citara Ciudad Integral Huehuetoca 3ª etapa, Europa; El Dorado Huehuetoca 5ª etapa fracción A, B, C y D; y Quiero Casa Huehuetoca. Estas

autorizaciones contradicen uno de los lineamientos estipulados por el Programa Ciudades del Bicentenario, que establece la oferta de vivienda en torno a la demanda que genere el crecimiento económico; sin embargo, como se describió en el capítulo III de los 109,725 empleos propuestos por el programa, para el año 2013 sólo se habían generado 2,780 (H. Ayuntamiento de Huehuetoca) mostrando así que no se han generado los resultados esperados propiciando incluso el abandono habitacional ante la ausencia de fuentes de trabajo.

Un elemento presente en la definición de las Ciudades del Bicentenario se basa en la transparencia en trámites y autorizaciones de vivienda; se encontró una incongruencia entre las estadísticas de la SEDU (2014) y la información proporcionada por el Ayuntamiento de Huehuetoca (2013) con referencia a la existencia de tres conjuntos urbanos: Jardines de Huehuetoca, Arboledas de Huehuetoca y Villas de la Cañada; los cuales no se encuentran registrados por la SEDU. De igual forma para el caso de Citara Ciudad Integral, la autorización reportada por la SEDU para el 2014 establece una tercera etapa sin haberse identificado el registro previo para la primera y segunda etapa.

La incongruencia en el registro de conjuntos urbanos muestra una falta de coordinación entre los niveles estatal y municipal aunado a una ausencia de la visión a largo plazo para la formulación de los escenarios de vivienda del Programa Ciudades del Bicentenario, si bien la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca partiría de los planteamientos del Programa; en este instrumento se formulan escenarios programáticos inferiores a los que propone la SEDU, aspecto que evidencia la incongruencia entre instituciones e instrumentos normativos y de planeación.

El gobierno local de Huehuetoca en su periodo administrativo 2006-2009 basó su metodología en proyecciones de Población Económicamente Activa⁴³

⁴³ La metodología se basó en el inciso e de los lineamientos del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México con fecha 20 de mayo del 2008.

estimando para el 2020 un total de 336 viviendas⁴⁴, cifra inferior a lo estipulado por el Programa Ciudades del Bicentenario pero también a la demanda con base en las proyecciones de población de CONAPO que es de 22,538 viviendas.

La vinculación entre zonas urbanas actuales y las de nuevo crecimiento se materializó en la ampliación de los conjuntos urbanos: El Dorado Huehuetoca, Santa Teresa y Hacienda las Misiones. Con respecto a la diversidad en la tipología de vivienda de las 52,842 viviendas registradas por el INEGI (2010), 34,279 se ubican en conjuntos urbanos y 18,563 se clasifican como colonias populares; estas cifras muestran cómo el sector inmobiliario cobra importancia transformando localidades rurales en grandes conjuntos habitacionales que no cuentan con condiciones previas para la dotación de equipamiento, infraestructura básica y vialidades de acceso.

Desde la dimensión horizontal de la gobernanza territorial los resultados hasta aquí descritos indican el rezago y desfase de instrumentos normativos del gobierno estatal, el incumplimiento de lineamientos referentes a cómo debería estructurarse la Ciudad Bicentenario Huehuetoca, incongruencia entre la información disponible referente a conjuntos urbanos en las distintas instituciones a nivel estatal y municipal. Muestran también que la producción de vivienda no se ha detenido pese al abandono de éstas por parte de sus propietarios y evidencia que el Gobierno del Estado de México y el Ayuntamiento de Huehuetoca diseñaron escenarios basados en metodologías diferentes sin estimar que el promedio de ocupantes por vivienda tiende a la baja. Concluyendo que no existe la dimensión horizontal de la gobernanza en los resultados del programa.

⁴⁴ Escenarios establecidos en la modificación realizada al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca el 06 de diciembre del 2007 con base en los lineamientos del Programa Ciudades del Bicentenario.

4.2.1.2 Resultados de la estructuración urbana desde los principios de coordinación y coherencia de la gobernanza territorial

Tomando como elemento de análisis la certidumbre legal para el uso y ocupación de suelo (presente en la definición de las Ciudades del Bicentenario), el crecimiento urbano se orientó hacia el norte y noreste del municipio con densidades de H-100-A haciendo un uso expansivo de suelo por la aptitud favorable de la zona⁴⁵ para el desarrollo urbano.

Los escenarios planteados en la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (06 de diciembre del 2007) establecen el aumento en el área urbana a 3,049.04 hectáreas priorizando densidades de 100 viviendas por hectárea. Con esta lógica el municipio contaría con el potencial para albergar un total de 213,417 viviendas.

De acuerdo con estas cifras la planeación para el desarrollo sustentable⁴⁶ está ausente en el crecimiento urbano de Huehuetoca, si bien el municipio presenta condiciones de suelo para albergar más vivienda, de conformidad con los datos recabados para el periodo 2000-2012 no se dispone de equipamiento e infraestructura para soportar este crecimiento. Ejemplo de esto es el importante déficit que manifiesta el acuífero Cuautitlán- Pachuca que abastece la cuenca donde se ubica el municipio.

Para el 2002 la Comisión Nacional del Agua realizó un estudio sobre la disponibilidad media anual del acuífero Cuautitlán-Pachuca dando a conocer una recarga total media anual de 202.9 Mm³/año, con una descarga natural comprometida nula y un volumen anual de agua subterránea de 243, 393,762 m³/ año, con base en estas cifras se determinó un déficit de -40, 493,762 m³/ año indicando que no existe volumen disponible para nuevas concesiones en el acuífero (CONAGUA, 2002).

⁴⁵ Indica una densidad máxima de 100 viviendas por hectárea y se presenta mayormente en zonas con pendientes del 0 al 5%.

⁴⁶ Elemento presente en la definición de las Ciudades del Bicentenario y en el concepto de gobernanza territorial.

Pese a este comunicado el gobierno estatal hizo caso omiso y proyectó escenarios de vivienda basados en un supuesto de crecimiento económico, sin tomar en cuenta los retos que implicaría para el gobierno local dotar de agua potable a la población que llegaría.

Desde los principios de coherencia y coordinación de la gobernanza territorial, los resultados muestran una falta de visión conjunta sobre las potencialidades y limitantes físicas y administrativas del municipio de Huehuetoca ante el aumento en la oferta de vivienda. Con base en los elementos propuestos para la estructuración de la Ciudad Bicentenario Huehuetoca, es posible concluir que tras cuatro años de su implementación se ha generado un crecimiento urbano desordenado y expansivo de suelo. Resultados que desde los indicadores de la gobernanza territorial muestran una limitada innovación administrativa para la solución de problemas locales, como es el caso concreto del superávit en la oferta de vivienda y el consecuente déficit en la cobertura de servicios públicos básicos.

El segundo indicador se refiere a la competitividad económica de la Ciudad Bicentenario Huehuetoca, como se refirió en la descripción del programa realizada en el capítulo III, la SEDU tomó como referencia un crecimiento económico de las actividades industriales para proyectar los escenarios de incremento poblacional y demanda de vivienda; sin embargo, en la práctica los resultados que arroja el programa muestran un panorama adverso.

4.2.2 Competitividad económica

En los párrafos precedentes se describió el sustento económico que justifica la puesta en marcha del Programa Ciudades del Bicentenario, otorgando a cada ciudad un perfil relacionado con las ventajas competitivas que ofrece en relación a su ubicación. Para el caso de Huehuetoca los actores públicos y privados representados por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México y la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México, le asignaron el papel de “centro de logística y distribución regional”, basado en su ubicación estratégica en la ruta

del Tratado de Libre Comercio (TLC) contando con vías férreas que conectan al municipio con el norte del país.

Este perfil le permitiría a Huehuetoca la generación de 109,725 empleos en el sector industrial beneficiado por la construcción de una terminal intermodal de carga del Grupo O'Donnell contando con conexiones ferroviarias hacia Estados Unidos y los principales puertos del país; la terminal formaría parte de un complejo con 70 hectáreas adicionales reservadas para el sector automotriz, logística y químico (T 21 mx, 21/07/08). Esta acción permitiría detonar el desarrollo económico del municipio; sin embargo, no se han concretado las acciones pertinentes para lograrlo situación que incide en una baja competitividad económica que afecta a la población residente e impide una atracción de más población hacia el municipio.

Los lineamientos establecidos por el Programa Ciudades del Bicentenario para generar la competitividad en el municipio de Huehuetoca pueden abordarse desde dos variables: conectividad y movilidad.

4.2.2.1 Conectividad

La estrategia del Programa Ciudades del Bicentenario planteó la gestión de recursos para la construcción de infraestructura de cabecera, la creación de equipamiento regional y el mejoramiento urbano. Concretamente para el municipio de Huehuetoca el programa específico el aprovechamiento de vialidades regionales como la carretera Jorobas-Tula y el Circuito Exterior Mexiquense (GEM, 2008 b).

Tras cuatro años de la puesta en marcha de este programa, sólo los lineamientos referentes a la construcción de infraestructura vial se llevaron a cabo. Concretamente la ampliación de la carretera Jorobas-Tula de tipo federal

que conecta con el corredor industrial Tula-Tepejí del Río⁴⁷ uno de los más importantes de la región centro.

Las obras de ampliación también se realizaron para el Circuito Exterior Mexiquense autopista de tipo regional que abarca 18 municipios del Estado de México conectando directamente con la autopista México-Querétaro, Chamapa-Lechería, México-Pachuca, México-Tuxpan, Peñon-Texcoco y México-Puebla⁴⁸. Esta obra permite el enlace directo con diversas entidades de la región centro y con el puerto de Tuxpan Veracruz éste último permite reducir el tiempo de traslado de las mercancías.

La modificación realizada al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (publicada el 06 de diciembre del 2007) contempló obras adicionales de infraestructura como la ampliación de la carretera Huehuetoca-Apaxco, obra que no está considerada en los proyectos propuestos por la Secretaría de Desarrollo Urbano, esta situación se explica porque si bien es una carretera de tipo regional no representa un impacto económico de mayor escala más que la conexión entre las localidades de Xalpa y Citara (pertenecientes al municipio de Huehuetoca). Dejando el cumplimiento de la obra a los gobiernos locales de Huehuetoca y Apaxco; sin establecer acciones coordinadas con el gobierno del Estado y con el sector privado para el financiamiento de obras que benefician directamente al municipio.

4.2.2.2 Movilidad

En el contexto mexicano el crecimiento de las ciudades sigue un patrón periférico, donde los desarrollos habitacionales se encuentran cada vez más lejanos a los centros de trabajo, educación, salud y recreación. La puesta en práctica del Programa Ciudades del Bicentenario en el municipio de Huehuetoca es un ejemplo de este crecimiento; si bien los lineamientos del programa contemplaron la creación de un servicio de transporte masivo

⁴⁷ En este corredor se ubican plantas industriales de grandes empresas destacando: Cemento Cruz Azul, CEMEX, Procter & Gamble, Bimbo/Barcel y dos paraestatales la Refinería Miguel Hidalgo de PEMEX y la termoeléctrica Francisco Pérez Ríos de la C.F.E.

⁴⁸ <http://circuito.mx/>.

concretamente el tren suburbano Huehuetoca-Buenavista capaz de movilizar grandes contingentes de población que se preveía llegarían al municipio en la práctica sólo funcionó como una estrategia de marketing implementada por los actores inmobiliarios.

De acuerdo con un testimonio recabado por el periódico Reforma (30 de septiembre del 2014), en la opinión de un habitante del fraccionamiento El Dorado Huehuetoca la distancia entre los fraccionamientos y sitios para recreación (como zoológicos o museos) implica altos costos de tiempo y dinero, asimismo para trasladarse de su lugar de residencia hacia su empleo en el municipio de Tultitlán gasta en promedio 50 pesos diarios y tres horas de traslado aproximadamente.

Los costos tanto económicos como de tiempo que implica para la población de estos fraccionamientos inciden directamente en la situación de abandono de la vivienda; puesto que el Programa Ciudades del Bicentenario contemplaba dinamizar la actividad económica al interior del municipio con el propósito de que la población no tuviera que desplazarse; una vez más en la práctica este hecho no sea cumplido.

No obstante, el Plan Nacional de Infraestructura 2013-2018, establece entre sus proyectos prioritarios la construcción del tren rápido México-Querétaro que estará en funcionamiento para el 2017, su construcción contempla una ampliación de la línea 1 del Tren Suburbano de Cuautitlán a Huehuetoca (Diario Reforma 04/11/14). De materializarse este proyecto los escenarios con referencia a población y vivienda propuestos por el programa Ciudades del Bicentenario podrían llevarse a cabo; en este sentido la acción pública de los actores públicos y privados debe centrarse en brindar las condiciones propicias de infraestructura y equipamiento para sustentar esta demanda.

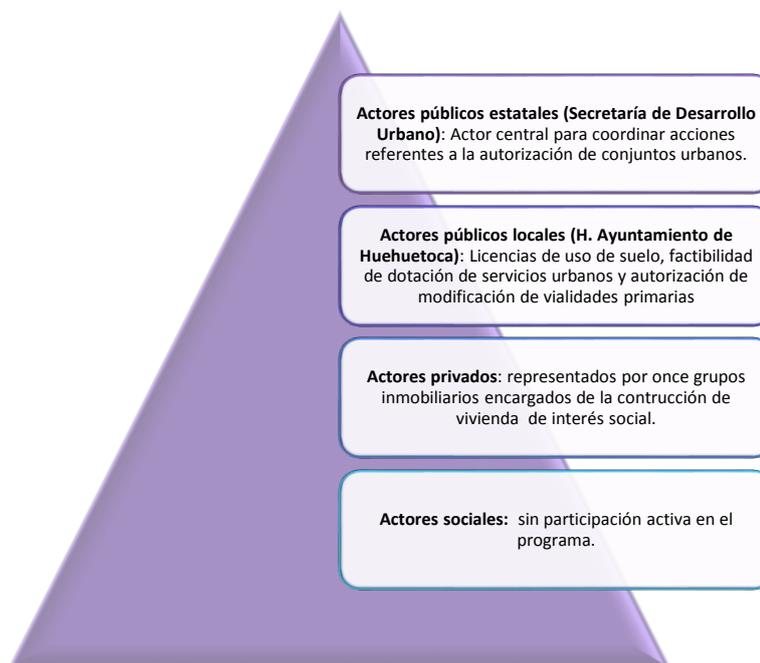
Tomando en cuenta los indicadores de gobernanza territorial, la situación que guarda el municipio de Huehuetoca con relación a infraestructura y movilidad muestran una falta de eficiencia de los actores públicos estatales y municipales para generar las condiciones propicias que permitan a la población la

realización de actividades educativas, laborales, recreativas y de ocio mejorando su nivel de habitabilidad.

4.2.3 Participación de los actores en el diseño e implementación del Programa Ciudades del Bicentenario

El principio de participación es un elemento central para la realización de esta investigación, ya que permite destacar el grado de involucramiento de los distintos actores en la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario. Si bien se ha referido que el objetivo del programa consistió en la promoción de proyectos de alto impacto con financiamiento del sector privado y bajo el consentimiento de la sociedad civil, en la práctica se identificó el siguiente esquema de participación.

Figura 10: Participación de los actores en el Programa Ciudades del Bicentenario



Fuente: Elaboración propia.

El esquema muestra la jerarquía con la que se desarrolla el Programa Ciudades del Bicentenario en el municipio de Huehuetoca colocando al gobierno local como un actor secundario en el proceso de autorización de conjuntos urbanos; así mismo la sociedad civil se encuentra en último lugar sin

mostrar involucramiento con el programa. La participación de los actores se detalla a continuación.

4.2.3.1 Actores públicos estatales: Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México

La revisión al “*Acuerdo por el que se establecen los lineamientos del Programa Ciudades del Bicentenario*” (publicado el 20 de mayo del 2008) permitió identificar que la participación de los actores públicos, privados y sociales en las distintas fases de este programa muestra una estructura centralizada, donde la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México funge como el actor central para concretar las siguientes acciones:

- ⇒ Promover la modificación en los planes de desarrollo urbano de las Ciudades del Bicentenario con la finalidad de incorporar al desarrollo urbano zonas potencialmente aptas en congruencia con el programa.
- ⇒ La gestión y promoción de proyectos de alto impacto regional.
- ⇒ Fomentar e inducir proyectos de inversión de los sectores público social y privado.
- ⇒ Determinar las políticas específicas para la autorización de nuevos conjuntos urbanos de carácter habitacional, en función de la demanda que genere el crecimiento económico.
- ⇒ Suscribir previa y posteriormente a la aprobación del programa convenios de concertación de acciones con representantes de los sectores social y privado referentes a la ejecución del programa.
- ⇒ Evaluar el cumplimiento del objeto del programa.

En un balance realizado al 2012 sobre los resultados del Programa Ciudades del Bicentenario se identificó que únicamente se realizaron las acciones referentes a la modificación en los Planes de Desarrollo, la promoción de proyectos de alto impacto regional (que para el caso de Huehuetoca se concretó en la ampliación de las carreteras Jorobas-Tula y Circuito Exterior Mexiquense) y la autorización de nuevos conjuntos urbanos.

No obstante, este último punto referido a la autorización de viviendas, el Acuerdo del Programa Ciudades del Bicentenario enfatiza que la oferta estaría en función de la demanda que generaría el crecimiento económico; sin embargo, como se describió en el capítulo III la generación de empleo en el sector secundario únicamente a crecido en un 2.5%; mientras que los proyectos para lograr la competitividad del municipio no se han formulado o concretado. Con referencia a la concertación de acciones con representantes de los sectores social y privado para la ejecución del programa, únicamente se encontró que la relación entre la SEDU y los agentes inmobiliarios se basa en la autorización de viviendas.

Partiendo de los principios de la gobernanza territorial y la coordinación interinstitucional propuesta por el Gobierno del Estado de México, el consenso para el diseño y puesta en práctica del Programa Ciudades del Bicentenario debió someterse a la opinión del gobierno local de los seis municipios, sociedad civil y actores privados; en la práctica de conformidad con lo publicado en el *“Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los lineamientos generales para el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario”* (Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México, 2008) esta función se le otorgó a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda organismo formado por cinco secretarías de ámbito estatal⁴⁹, sin tomar opinión del gobierno local y la sociedad civil situación que evidencia la verticalidad del Programa.

Cabe señalar que el *“Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los lineamientos generales para el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario”* (Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México, 2008) establece como responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano evaluar el objetivo del programa y coordinar las acciones necesarias para la ejecución de éste; sin embargo, en entrevista realizada con el Director General

⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano: Direcciones Generales de Operación, Planeación y Control Urbano, Secretaría General de Gobierno: Direcciones Generales de Protección Civil y del Instituto de la Función Registral del Estado de México, Secretaría del Medio Ambiente: Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental, Secretaría de Agua y Obra Pública: Comisión del Agua del Estado de México; y Secretaría de Comunicaciones: Dirección General de Vialidad.

de Planeación Urbana del Estado de México (Arq. Eduardo Rodríguez), el funcionario estableció que no se ha realizado una evaluación del programa que permita conocer los resultados generados, situación que constituye un tema pendiente de singular relevancia para el ejercicio de la planeación territorial.

4.2.3.2 Actuación del gobierno local

La participación del gobierno local se enfocó en la legitimación del programa por medio de su ejecución, inició con la modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano en la Gaceta de Gobierno con fecha seis de diciembre del 2007. Previamente en el año 2005, la administración municipal 2003-2006 en respuesta a la petición de la empresa Residencial Atizapán, facilitó la Modificación Parcial al Plan Municipal de Desarrollo Urbano en el predio “La Teña” cambiando la densidad de los usos de suelo a H-100-A y corredor urbano regional 100-A (SEDU, 2005); situación que incidió en la aceleración del crecimiento inmobiliario en el municipio.

Con referencia a la autorización de viviendas en conjuntos urbanos, si bien el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México establece una descentralización de atribuciones del gobierno estatal al municipal relacionadas con la planeación, administración y operación del desarrollo urbano; para el caso del Programa Ciudades del Bicentenario sus ejes rectores señalan a la Secretaría de Desarrollo Urbano como la encargada de “determinar las políticas específicas para la autorización de nuevos conjuntos urbanos” (Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México, 2008), limitando la actuación del gobierno local.

La puesta en práctica de un modelo de gobernanza territorial para conducir el desarrollo urbano de un municipio, se ve restringido por la limitada capacidad de participación y acción de los gobiernos locales y la sociedad civil. En el primer caso se debe al régimen federalista presente en México que reconoce al municipio como un nivel constitucional subordinado al control de los gobiernos estatales (Pérez, 2013); si bien el Artículo 115 Constitucional otorga cierta autonomía a los municipios, de acuerdo con Pérez (2013), es importante tomar

en consideración que autonomía no es sinónimo de soberanía enfatizando los límites del poder para el municipio.

El reto del gobierno local en Huehuetoca consiste en encaminar la acción pública al desarrollo urbano poniendo en práctica elementos de la gobernanza territorial dentro del marco de sus atribuciones y limitaciones considerando las aportaciones de Pascual (2005)⁵⁰ para el fortalecimiento de los gobiernos locales.

La tesis tres de Pascual (2005), referida a la actuación del Ayuntamiento, más que como administrador como gobierno, se traduciría en la necesidad de realizar un reajuste y retroalimentación del Programa Ciudades del Bicentenario, contemplando con una visión integral proyectos de infraestructura y generación de empleos para incentivar a que la población se quede en el municipio.

Con referencia a la tesis cinco, para el caso del gobierno local en Huehuetoca, la gestión relacional con el gobierno estatal y los actores privados, no ha seguido una lógica multinivel, si bien se plantea continuar con los proyectos de inversión industrial establecidos por el programa Ciudades del Bicentenario, el ayuntamiento no ha definido las estrategias para llevar a cabo esta acción.

Por su parte, la tesis seis plantea al desarrollo urbano en términos de mejora de la capacidad de organización y acción de la sociedad (Pascual, 2005), para el caso del gobierno local de Huehuetoca, la participación nula de éste en el diseño del programa Ciudades del Bicentenario, provocó el desconocimiento de la problemática coyuntural del municipio con referencia a infraestructura, equipamiento, servicios, vialidad y otros aspectos estratégicos del desarrollo urbano metropolitano.

⁵⁰ Las tesis se refieren al papel que el gobierno local tiene en la mejora de la capacidad de acción y organización de una ciudad y el impacto de ésta en el desarrollo urbano. El ayuntamiento debe poner en marcha un nuevo tipo de gestión relacional o de redes, toman en cuenta la proximidad del gobierno local con las personas que habitan en el municipio, la acción integral para la coordinación de servicios e inciden en la capacidad de respuesta de la población (Pascual, 2005).

4.2.3.2 Actuación de la sociedad civil

La participación de la sociedad civil fue nula en el proceso de diseño e implementación del Programa Ciudades del Bicentenario, si bien este instrumento planteó la necesidad de constituir Consejos Consultivos Municipales, esta figura únicamente plasmaría su opinión sobre proyectos formulados por los inversionistas que se esperaba trajeran resultados positivos para todo el municipio. Sin embargo, la toma de protesta de este organismo fue durante la administración 2009-2012 durante la realización de esta investigación no se encontró información referida a las acciones que en su caso realizó el consejo.

De acuerdo con Farinós (2008), el principio de participación social es esencial para la puesta en práctica de la gobernanza territorial ya que permite la formulación de proyectos concretos y realizables; no obstante, como lo refieren Santos y Porras (2012), para el caso mexicano los mecanismos para la participación ciudadana se han convertido en un instrumento de legitimación de las decisiones del gobierno.

Cabe señalar, que las reformas realizadas a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 remitieron la participación de la ciudadanía sólo a foros de consulta, pero para el caso del Programa Ciudades del Bicentenario la Secretaría de Desarrollo Urbano no dio a conocer los mecanismos pertinentes para invitar a la población a legitimar estos proyectos, por lo que se aprecia la omisión del factor social en un programa de trascendencia regional y estatal.

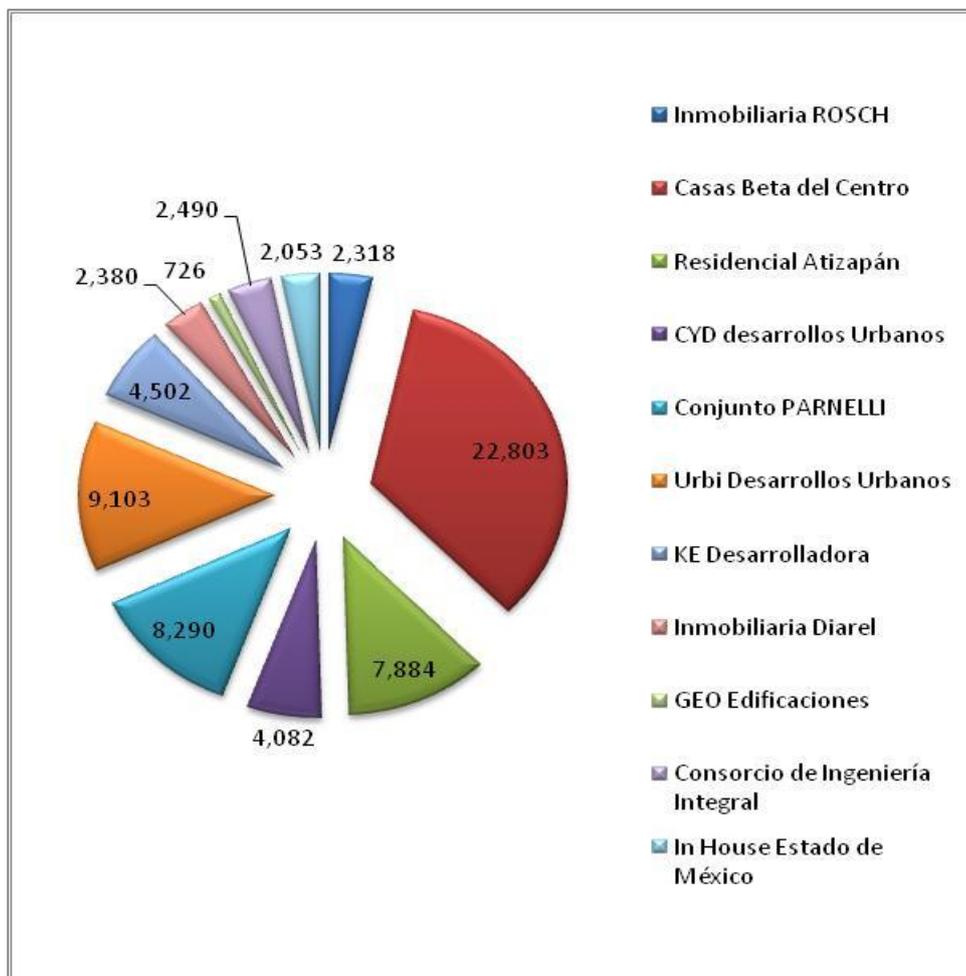
4.2.3.3. Actuación del sector inmobiliario

Desde el año 2000, los actores inmobiliarios transforman la imagen del municipio por medio de la construcción de conjuntos urbanos con un mínimo registrado de 300 viviendas y un máximo de 7,900. Entre las principales desarrolladoras inmobiliarias presentes en Huehuetoca para el periodo 2000-2012 se encuentran: Inmobiliaria ROSCH, S.A de C.V. (Portal del Sol), Casas Beta del Centro, S. A. de C.V. (Santa Teresa), Residencial Atizapán S. A. de C.V. (La Guadalupana de Huehuetoca), CYD Desarrollos Urbanos, S. A. de

C.V. (Urbi Villa del Rey), Conjunto PARNELLI, S. A. de C.V. (El Dorado Huehuetoca), Urbi Desarrollos Urbanos, S.A. de C.V. (Urbi Villa del Rey 3ª etapa), KE Desarrolladora S.A. de C.V. (Privadas del Valle), Inmobiliaria Diarel S.A. de C.V. (Galaxia Huehuetoca), GEO Edificaciones S.A. de C.V. (Hacienda las Misiones 2ª etapa), Consorcio de Ingeniería Integral S.A. de C.V. (Hacienda Guadalupe la Guiñada) e In House Estado de México, S.A. de C.V. (In House Huehuetoca) (SEDU, 2014)

La participación del sector inmobiliario por unidades de vivienda se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 7: Participación del sector inmobiliario por unidades de vivienda, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SEDU, 2014.

La gráfica 7 muestra el total de viviendas autorizadas para el periodo 2000-2012 destaca la participación de Casas Beta del Centro con 22,803 viviendas que conforman el conjunto urbano "Santa Teresa" estructurado por siete etapas que sobrepasa en población a Huehuetoca Cabecera Municipal; le sigue Urbi Desarrollos Urbanos con 9,103 viviendas a construirse en "Urbi Villas del Rey"; en tercer lugar se encuentra Conjunto PARNELLI con 8,290 viviendas conformando el conjunto urbano "El Dorado Huehuetoca" con cuatro etapas; con 7.884 viviendas participa Residencial Atizapán, esta desarrolladora destaca por la iniciativa que propuso para realizar una modificación parcial al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca durante la administración 2003-2006 con la finalidad de cambiar los usos de suelo y la densidad del predio.

El despliegue del sector inmobiliario en Huehuetoca se justifica por la existencia de instrumentos normativos anteriormente mencionados que buscan incidir en el crecimiento de la vivienda en el municipio para satisfacer la demanda no sólo de los Huehuetoqueños, sino de población del Distrito Federal que busca opciones de vivienda más accesibles, por ello se desplazan hacia los municipios conurbados del Estado de México.

Desde la aprobación del Programa Ciudades del Bicentenario se autorizaron en el periodo 2008-2012 un total de 31,661 viviendas a las inmobiliarias antes referidas; la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2007) establece que de las 3,056.04 hectáreas previstas para uso habitacional 1,707.17 (10.09%) se destinan a una densidad máxima de 100 viviendas por hectárea, parámetro que incide en la masificación de la construcción de vivienda.

Cabe recordar que para el 2010 de las 34,279 viviendas registradas por el INEGI en los conjuntos urbanos de Hacienda Guadalupe La Guiñada, El Dorado Huehuetoca, Santa Teresa, Villa Urbi del Rey, Galaxia Huehuetoca, Huehuetoca de Maurel y Privadas del Valle, 22,438 (65.5%) de ellas se encuentran desocupadas

Fotografías 1 y 2: Anuncios de conjuntos urbanos en Huehuetoca, 2014



Fuente: Fotografías recopiladas el 08/12/14.

De acuerdo con INFONAVIT (2012), el municipio de Huehuetoca se ubica en el lugar número 11 de abandono de vivienda con 2,582 cuentas por pagar retrasadas; situación que se explica por la ubicación de estos conjuntos urbanos en relación a los sitios de trabajo y recreación; además de la problemática que se tiene de dotación de agua potable incidiendo en que algunos sólo sean habitados durante el fin de semana (Alfadiario 07/06/14); aunque cabe mencionar que en la opinión del Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de México⁵¹, de realizarse el proyecto del tren suburbano hacia Huehuetoca e implementando las políticas de reconversión productiva⁵² la situación tenderá a revertirse.

Con base en esta situación, para el 2012 el INFONAVIT comenzó la subasta y remate (de ser necesario) de viviendas que fueron adquiridas con sus créditos, para lo cual se plantean acciones para la recuperación de la vivienda y su entorno por medio de la regeneración urbana y social, además de vigilar las viviendas abandonadas para evitar que sean invadidas por delincuentes. No obstante, según estimaciones de Tinsa⁵³ la vivienda en Huehuetoca puede tardar en venderse hasta ocho años (Diario Reforma 30/09/14).

⁵¹En entrevista para Alfa Diario 07 de junio del 2014.

⁵² Políticas implementadas para adaptar a las industrias a la división internacional del trabajo.

⁵³ Consultora encargada de avalúos, valuación de activos, estudios de oferta, análisis de demanda, análisis de viabilidad, etc.

Desde los elementos teóricos de la gobernanza territorial, la problemática referente al crecimiento expansivo de la vivienda en el municipio de Huehuetoca obedece en parte al comportamiento de sus actores mostrando una responsabilidad compartida; en primera instancia los actores públicos deben procurar mantener una evaluación constante de los programas que implementan con la finalidad de realizar los ajustes correspondientes a la dinámica territorial con una visión a largo plazo.

La participación de los actores sociales se encuentra limitada en la acción pública, es necesario un mayor involucramiento en temas referentes al desarrollo urbano del municipio proponiendo ideas desde su visión del entorno. Por su parte, el sector inmobiliario tomando en cuenta la situación de crisis de algunas inmobiliarias con referencia a los cuentahabientes que no realizan su pago porque no habitan sus viviendas, deben ampliar su visión más allá de la búsqueda de suelo barato, garantizando las condiciones de movilidad y dotación de servicios básicos.

El balance en los elementos de estructuración y competitividad para el caso de Huehuetoca permite destacar la ausencia de los principios de coherencia y coordinación no sólo entre los actores públicos, privados y sociales, sino entre los ámbitos estatal y municipal, evidenciando la verticalidad del programa y la falta de conocimiento de la problemática municipal referente a satisfactores básicos tales como la disponibilidad de agua y la movilidad hacia distintos puntos de la región y de la ZMVM.

Los resultados del Programa Ciudades del Bicentenario con referencia a las variables muestran que efectivamente se ha cumplido con la finalidad de ofrecer vivienda de interés social dirigida a grupos de ingresos bajos; no obstante, tanto el sector inmobiliario como los actores públicos sólo han permitido la autorización y construcción de vivienda sin una visión de calidad de vida para la población incidiendo en el abandono de éstas.

Desde los indicadores de gobernanza territorial el programa adolece del componente de la participación de la sociedad civil, eficiencia por parte de los

actores públicos y carece de la creación de redes con otros municipios e inclusive con el sector privado para detonar las ventajas competitivas que tiene Huehuetoca contribuyendo paulatinamente a generar la cohesión territorial.

CONCLUSIONES FINALES



CONCLUSIONES FINALES

El cambio en las funciones del Estado mexicano en materia de desarrollo urbano tiene como antecedente la adopción de la visión empresarial de la Administración Pública a través de la instrumentación de los principios emanados por la Nueva Gestión Pública (NGP), los cuales fueron retomados por el Banco Mundial, institución internacional con la capacidad para emitir recomendaciones a distintos países para la aplicación de éstos en diferentes ámbitos del desarrollo. El caso de México no fue la excepción; para 1992 se reformaron las funciones del Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores (INFONAVIT) y en 1993 se modificó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), ambas acciones realizadas con la finalidad de disminuir el papel regulador del Estado mexicano en el desarrollo habitacional.

Estas reformas facilitaron la incursión del sector inmobiliario en el crecimiento de las ciudades mexicanas mediante la producción de desarrollos habitacionales en áreas periféricas a la ciudad central priorizando la cantidad sin prever la factibilidad del territorio para la dotación de servicios básicos, equipamiento e infraestructura; además de la distancia de éstos en relación a los centros de trabajo, educación, salud y áreas recreativas.

Como ejemplo de este patrón de crecimiento, en este trabajo se describieron los efectos generados desde la instrumentación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario con sede en el municipio de Huehuetoca, México; donde el crecimiento urbano se basó en la producción de conjuntos urbanos de interés social cuya oferta supera tanto la capacidad administrativa del gobierno local para la dotación de servicios públicos, infraestructura vial y generación de empleo; como la capacidad física del territorio en materia de depredación de suelo y agua.

La formulación del Programa Ciudades del Bicentenario respondió a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la utilización de la gobernanza como una condicionante para detonar y sostener

el desarrollo, considerando una visión a largo plazo y de multiplicidad de actores.

El Programa teóricamente se enfocó en el territorio como elemento central delineando proyectos de impacto regional que permitirían la construcción de ciudades autosuficientes y competitivas en torno a las dos zonas metropolitanas de la entidad (ZMVM y ZMVT), el éxito de este Programa se justificaría en la coordinación entre actores públicos, privados y sociedad civil. Entre los municipios seleccionados destaca el caso de Huehuetoca por su cercanía con importantes vialidades que conectan con el norte del país y sus principales puertos.

En la práctica tras cuatro años de la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca el panorama relativo a la ejecución de sus lineamientos es desalentador, lejos de desarrollar una ciudad autosuficiente, bien estructurada y competitiva únicamente se ha producido un crecimiento urbano desordenado y expansivo de suelo basado en la producción de vivienda, priorizando la cantidad de éstas sobre la calidad; sin prever condiciones que contribuyan a la cohesión territorial; resultados que conllevan al cumplimiento del objetivo general de esta investigación.

Los proyectos referentes al saneamiento del río Cuautitlán, generación de empleos en el sector secundario y la ampliación del tren suburbano hacia Huehuetoca planteados por el Programa no se han llevado a cabo, derivado de la falta de transversalidad y coordinación entre ámbitos de gobierno e instituciones; esta situación repercute directamente en el abandono del 65.5% de las viviendas ubicadas en los siete conjuntos urbanos reportados por el INEGI (2010) en Huehuetoca.

Con respecto a la hipótesis que sustentó esta investigación se corroboró la ausencia de los principios de gobernanza territorial en el crecimiento urbano de Huehuetoca desde la puesta en práctica del Programa Ciudades del Bicentenario; mediante el análisis de resultados realizado con base en el enfoque teórico de la gobernanza territorial, la contextualización del municipio de Huehuetoca y la comparación entre escenarios de la Secretaría de

Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México (SEDU), así como las estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) se verificó que el Programa Ciudades del Bicentenario propició la producción de vivienda en conjuntos urbanos sin garantizar la factibilidad de un proyecto de esta magnitud.

Se encontró que la aplicación del Programa Ciudades del Bicentenario respondió a criterios económicos beneficiando primordialmente al sector inmobiliario por medio de la compra-venta de viviendas, en perjuicio del gobierno local quien enfrenta importantes retos en materia de prestación de servicios públicos, generación de empleos y ampliación de infraestructura y equipamiento, elementos que indican la aplicación de los principios de la NGP contradiciendo el enfoque de la gobernanza territorial.

Desde su diseño el Programa Ciudades del Bicentenario contempló la participación de dos actores centrales la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México (SEDU) y la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México, sin considerar al Ayuntamiento de Huehuetoca ni a la sociedad civil; situación que ratifica la ausencia de los principios de coordinación y participación indispensables para lograr la gobernanza.

La visión del territorio como soporte de las actividades antrópicas se encuentra ausente en el planteamiento del Programa Ciudades del Bicentenario, no se consideró la problemática coyuntural del municipio de Huehuetoca referente a disponibilidad del recurso agua, oportunidades de empleo y accesibilidad, factores que inciden en el nivel de habitabilidad de la población. La selección de Huehuetoca como Ciudad del Bicentenario obedeció a dos factores económicos; primero la existencia de vías férreas con dirección al norte del país siguiendo la ruta del Tratado de Libre Comercio (TLC); estas vías serían aprovechadas por el sector privado para la movilización de mercancías en menor tiempo y con menores costos.

El segundo factor se refiere a la cercanía de Huehuetoca con importantes vialidades como la Autopista México-Querétaro y el Circuito Exterior

Mexiquense permitiendo la conectividad con la región centro destacando el corredor industrial Tula-Tepejí y posteriormente los principales puertos del país. Estos factores permitirían la consolidación del municipio como un centro de logística y distribución regional escenario que hasta la fecha de culminación de esta investigación no se cumplió.

El mercado de suelo en Huehuetoca es un elemento central para considerarlo dentro de los instrumentos normativos que regulan el crecimiento urbano en el Estado de México, tales como el Programa Regional del Valle Cuautitlán- Texcoco (PRVCT) y el Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU); dirigiendo parte del crecimiento urbano de la ZMVM hacia este municipio. Sin embargo, se encontró una falta de coherencia entre la política designada para Huehuetoca por parte del PRVCT y la establecida en el Programa Ciudades del Bicentenario; el primero de estos instrumentos establece una política de consolidación del crecimiento urbano, mientras que el Programa Ciudades del Bicentenario incentiva una política de impulso al crecimiento urbano.

La diferencia entre los escenarios de incremento poblacional propuestos por el PRVCT y el Programa Ciudades del Bicentenario en un horizonte al 2020 oscila en 351,732 personas, situación que evidencia la falta de coherencia y coordinación entre instrumentos normativos diseñados desde el mismo ámbito gubernamental. Cabe destacar, como principal falla de la planeación del desarrollo urbano en el Estado de México un rezago de siete años del PRVCT enfatizando la necesidad por incluir la evaluación de éste como mecanismo de retroalimentación.

El análisis de resultados realizado en el capítulo cuatro de esta investigación permitió constatar la ausencia del principio de coherencia en la formulación de los escenarios propuestos al 2020 por la SEDU y los cálculos realizados por el CONAPO en las variables de incremento poblacional y demanda de vivienda. En el primer caso se identificó una diferencia de 22,233, 83,929 y 173,314 habitantes para los periodos 2008-2011, 2011-2015 y 2015-2020, respectivamente. De igual forma la demanda de vivienda fue sobreestimada, puesto que el promedio de ocupantes por vivienda en el ámbito municipal

tiende a disminuir, generando un sesgo entre las proyecciones de las instituciones arriba citadas de 4,868, 2,574 y 40,530 viviendas correspondientes a los periodos 2008-2011, 2011-2015 y 2015-2020.

Estas cifras evidencian que la instrumentación del Programa Ciudades del Bicentenario en Huehuetoca justificó la producción de vivienda en conjuntos urbanos sin tomar en cuenta la demanda poblacional, incidiendo en la generación de un superávit en la oferta de vivienda situación que se agrava con la actual condición de abandono habitacional que afecta al municipio.

Con referencia a la variable de ocupación de suelo, se encontró que está lejos de considerarse un elemento para la ordenación del territorio (como lo establece la gobernanza territorial), se ha comercializado de manera irracional; para el año 2010 de acuerdo con el INEGI la superficie destinada al uso urbano aumentó en 0.5%, en contraste la superficie destinada para uso agrícola disminuyó en 13.33%, adicionalmente las áreas de pastizal y matorral reportan una pérdida paulatina de 0.78% anual (MOE, 2012).

Cabe señalar que no fue posible identificar con certeza si la reducción en la superficie agrícola, de pastizal y matorral se debe al aprovechamiento urbano; no obstante, mediante la transposición de los mapas de uso de suelo y distribución de localidades se encontró que los conjuntos urbanos: El Dorado Huehuetoca, Ciudad Integral Guadalupe la Guiñada, Huehuetoca del Maurel, Galaxia Huehuetoca y Privadas del Valle, se localizan en áreas agrícolas; mientras que la ampliación de la Colonia Santa Teresa y Urbi se ubica en zonas de pastizal.

La actuación del gobierno local en su administración 2006-2009 se enfocó en implementar el Programa Ciudades del Bicentenario por medio de la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano estimando la incorporación de 3,049.04 hectáreas al desarrollo habitacional con densidades de 100 viviendas por hectárea sin considerar la situación del municipio respecto al déficit en la dotación del servicio de agua potable, la limitada movilidad y la falta de dinamismo económico que prevalece en Huehuetoca, factores que

muestran una carente planeación para el desarrollo sustentable elemento descrito en la definición de las Ciudades del Bicentenario.

Con respecto a la disponibilidad de agua se encontró que, desde la elección de Huehuetoca como una de las seis sedes del Programa no se consideró la limitación del acuífero Cuautitlán-Pachuca (del cual forman parte Huehuetoca y Zumpango); puesto que en el año 2002 la Comisión Nacional del Agua publicó un decreto estableciendo que el acuífero registraba un déficit de $-40.493,762 \text{ m}^3/\text{año}$ no existiendo volumen para nuevas concesiones. La problemática referente a la disponibilidad de agua en los conjuntos urbanos se ha enfrentado por medio de la repartición de pipas; sin embargo, este servicio es una necesidad prioritaria que al no ser satisfecha repercute en la calidad de vida de la población.

El análisis de resultados con referencia al indicador de competitividad económica para la variable conectividad mostró que efectivamente se han realizado algunas obras de infraestructura, como las ampliaciones de la carretera Jorobas-Tula y el Circuito Exterior Mexiquense ambas de impacto regional, dejando de lado las propuestas del gobierno local para la ampliación de la carretera Huehuetoca-Apaxco, puesto que no representa una conexión estratégica. Con respecto a la variable de movilidad sustentada en el proyecto del tren suburbano aún se encuentra en proceso de licitación, se espera que para el 2017 este concluido en beneficio de la población huehuetoquense.

Así mismo, se identificó que aspectos como la negociación y el consenso de los diferentes actores, establecidos por la definición de gobernanza territorial se cumplen parcialmente para el caso de la Ciudad Bicentenario Huehuetoca involucrando sólo a la SEDU y a la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México evidenciando la verticalidad del programa.

El gobierno local legitimó la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario mediante la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano y las autorizaciones para la construcción de 31,671 viviendas distribuidas en siete conjuntos urbanos, sin tener injerencia en la aprobación de proyectos que

no necesariamente conlleven a un impacto regional. Por su parte, la sociedad civil mantuvo una nula participación en el diseño y puesta en marcha del Programa; derivado de la carencia de mecanismos para la operación de los Consejos Consultivos Municipales, que si bien sólo informarían a la población sobre los proyectos contemplados para la Ciudad Bicentenario Huehuetoca, en la práctica sólo se rindió protesta. Situación que evidencia la ausencia del principio de inclusión contemplado en el Libro Blanco de la Gobernanza (Romero, 2009); y por tanto el incumplimiento de la dimensión horizontal de la gobernanza territorial.

La visión que mantienen los actores públicos y privados sobre el municipio de Huehuetoca se enfocó en integrar a éste en la dinámica funcional de la ZMVM por medio de la producción de vivienda de interés social aprovechando la conectividad regional del municipio y la disponibilidad de suelo para aumentar el desarrollo habitacional en el largo plazo. Se identificó, que las relaciones establecidas entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Huehuetoca denotan un modelo de autoridad coordinada donde el último ámbito de injerencia es el municipio.

Finalmente, se concluye que las fallas en la instrumentación del Programa Ciudades del Bicentenario evidencian que el modelo de gobernanza territorial no fue aplicado al crecimiento urbano del municipio de Huehuetoca, identificando la falta de apertura de los actores públicos, privados y sociales para colaborar bajo una visión integral de desarrollo territorial; se encontró también una deficiente planeación del desarrollo urbano con planes y programas rebasados por la dinámica territorial y carente de una evaluación que permita identificar sus limitaciones y potencialidades.

De los planteamientos anteriores surge la necesidad de proponer una agenda de investigación básica y aplicada que contempla los siguientes puntos:

Desde la gobernanza territorial:

- ⇒ Incorporación del territorio como elemento central para el diseño de políticas, planes y programas.

- ⇒ Disminuir la fragmentación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones.
- ⇒ Proponer proyectos con un enfoque integral.
- ⇒ Modernización del gobierno local.
- ⇒ Incrementar la participación ciudadana.
- ⇒ Búsqueda de mecanismos para la generación de un beneficio colectivo.

Desde la planeación:

- ⇒ Disminuir el rezago existente en planes y programas de desarrollo urbano, a través de su actualización urgente.
- ⇒ Condicionar la oferta de vivienda a las capacidades administrativas y físicas del municipio.
- ⇒ Gestión eficiente del suelo
- ⇒ Garantizar la movilidad de las zonas periféricas
- ⇒ Impulso a la competitividad económica con base en las potencialidades y limitaciones del territorio.

Los temas considerados en esta agenda se retoman en el siguiente apartado, con la finalidad de cumplir con el objetivo general que consiste en generar lineamientos desde los principios de la gobernanza territorial.

LINEAMIENTOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO URBANO EN HUEHUETOCA, MÉXICO



LINEAMIENTOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO URBANO DE HUEHUETOCA, MÉXICO

Los efectos generados desde la ejecución del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario para el caso concreto del municipio de Huehuetoca, evidencian la problemática del contexto mexicano con relación a la implementación de políticas desde la visión de un actor central. Como ya se refirió en el análisis de los resultados del programa éste fue presentado por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México como una práctica exitosa de ordenamiento territorial basado en la puesta en marcha de los principios de coordinación intersectorial e interinstitucional y participación social en la integración de proyectos urbanos de alto impacto elementos propios de la gobernanza urbana integrada.

El caso que ocupa esta investigación es un claro ejemplo de la verticalidad con la que se formula, diseña e implementa la política urbana en el contexto mexicano; si bien existen intentos aislados por aplicar los principios de gobernanza territorial al desarrollo metropolitano en el Estado de México, elementos como la limitada capacidad administrativa del gobierno local y la falta de involucramiento de la sociedad civil con la problemática urbana constituyen fuertes obstáculos para consolidar una práctica exitosa de gobernanza.

La situación imperante en México referente al abandono de la vivienda enfatiza la necesidad de un replanteamiento en el modelo de crecimiento periférico de las ciudades en el país. Desde 1990 la necesidad por generar oferta de vivienda accesible a todos los niveles sociales tomó como alternativa la producción masiva de conjuntos urbanos priorizando la cantidad de viviendas construidas dejando de lado aspectos referentes a la dotación de servicios básicos y transporte.

Derivado del análisis realizado en esta investigación sobre los efectos generados por el Programa Ciudades del Bicentenario en el crecimiento urbano del municipio de Huehuetoca y con base en la agenda de investigación

planteada en el apartado de conclusiones generales, se proponen lineamientos de gobernanza territorial con la finalidad de reconducir el desarrollo urbano del municipio de Huehuetoca incorporando al territorio como elemento central para una toma de decisiones consensada.

La gobernanza en su ámbito espacial aplicado al desarrollo urbano contribuye a generar un conjunto de instrumentos normativos donde el territorio es el eje rector de las actividades antrópicas, de acuerdo con las aportaciones de Naranjo (2004), Centelles (2006), Abad (2008) y Farinós (2008) la utilización de los principios de gobernanza facilita la capacidad de organización de una ciudad, contribuye a mejorar la interacción entre actores formales y no formales y favorece la articulación entre las diversas escalas de decisión; elementos que se retoman desde una visión compartida del desarrollo a largo plazo del territorio.

Para el caso del municipio de Huehuetoca la ausencia de los principios de gobernanza (territorial y urbana) en el Programa Ciudades del Bicentenario generó efectos negativos en el crecimiento urbano referentes al superávit en la oferta de vivienda, uso extensivo del suelo para desarrollo habitacional, escasez del recurso agua, deficiencias en la movilidad y falta de dinamismo en las actividades económicas; factores que cuestionan la capacidad administrativa tanto del gobierno local como del estatal.

Considerando estos factores el esquema de gobernanza territorial propuesto en esta investigación persigue como finalidad reconducir el desarrollo urbano en el municipio de Huehuetoca, ya que actualmente de acuerdo a los resultados generados por este trabajo la producción de vivienda en conjuntos urbanos ha dinamizado el crecimiento urbano del municipio en términos cuantitativos sin considerar la calidad de vida de la población en el largo plazo.

Los lineamientos toman como base los temas descritos en la agenda de investigación estructurándose mediante tres ejes rectores y la descripción de las atribuciones de cada uno de los actores. También se proponen indicadores de seguimiento basados en el concepto de gobernanza territorial.

Eje I: Territorialización de las políticas públicas:

Considerar las potencialidades y limitaciones del territorio como factor central para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, persiguiendo fines no sólo de cantidad sino de calidad que permitan incidir en la cohesión territorial.

Lineamientos:

⇒ Reducir la producción masiva de vivienda en conjuntos urbanos:

La vivienda autorizada y construida en los siete conjuntos urbanos localizados en Huehuetoca para el año 2010 asciende a 34,279 de las cuales 22,438 se encuentran desocupadas; pese a esta situación las autorizaciones continúan vigentes hasta el mes de septiembre del 2014 y continuarán, justificadas por el horizonte temporal del Programa Ciudades del Bicentenario.

Si bien esta tendencia no puede revertirse es indispensable diseñar mecanismos para revertir la situación de abandono de la vivienda, dotando en primer lugar a los conjuntos urbanos de servicios básicos como agua potable por medio de ecotecnologías como la captación de agua de lluvia y sistemas de tratamiento de aguas residuales; con referencia a la movilidad la política urbana plasmada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Programa Nacional de Infraestructura (2012-2018) establece la necesidad de conectar los asentamientos periféricos con los principales centros de empleo por medio de un sistema de trenes que permitirá el traslado de la población en menor tiempo y con un mejor costo.

⇒ Incentivar mecanismos para el aprovechamiento racional del suelo:

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca (2007) manifiesta la disponibilidad de suelo para el desarrollo habitacional; sin embargo, las condiciones referentes a dotación de servicios, empleo y movilidad limitan este crecimiento. Es indispensable que el gobierno local tome las previsiones necesarias para ajustar sus escenarios a las condicionantes del municipio; de

lo contrario la situación de abandono condenará al municipio a convertirse en un sitio dormitorio.

⇒ **Mejorar la competitividad económica por medio de las potencialidades del municipio de Huehuetoca:**

Si bien el Programa Ciudades del Bicentenario generó efectos adversos en el crecimiento urbano del municipio de Huehuetoca a causa de la falta de transversalidad en sus lineamientos, debe reconocerse que el escenario económico tomó en consideración la conectividad del municipio con estados de la región centro y su cercanía con el parque industrial Tula-Tepejí del Río. El gobierno local debe tomar en consideración la realización de acuerdos con el sector privado enfatizando la ubicación estratégica de Huehuetoca para potenciar al municipio como un centro de logística dinamizando así la actividad económica.

Eje II: Fortalecer al gobierno local como actor activo en el proceso de toma de decisiones:

La falta de involucramiento del gobierno local en el diseño y formulación del Programa Ciudades del Bicentenario para el caso de Huehuetoca permitió que los actores públicos estatales mantuvieran una visión limitada sobre la problemática coyuntural del municipio. De acuerdo con los principios de gobernanza el gobierno local debe incursionar activamente en materia de política urbana incidiendo en la generación de instrumentos normativos coherentes al contexto municipal.

Lineamientos:

⇒ **Coordinación intersectorial e interinstitucional para la puesta en marcha de proyectos alto impacto urbano:**

Una de las principales críticas a la política de desarrollo urbano en México se basa en la fragmentación existente no sólo entre los distintos niveles de gobierno, sino entre las distintas secretarías y direcciones de un mismo ámbito.

Deben fortalecerse los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional para el logro de resultados concretos.

⇒ **Transversalidad para la realización de proyectos:**

Si bien en el largo plazo las autorizaciones para la construcción o ampliación de conjuntos urbanos seguirán presentes en el municipio de Huehuetoca, es importante retomar algunos de los lineamientos presentes en el Programa Ciudades del Bicentenario, referentes a la movilidad, equipamiento de cabecera y competitividad económica. La convergencia de estos tres factores permitirá sustentar la oferta de vivienda garantizando a la población un mejoramiento en su nivel de habitabilidad.

⇒ **Involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones:**

Para lograr el involucramiento de la sociedad civil en temas referentes al desarrollo urbano, el gobierno local debe fomentar las acciones pertinentes para incentivar una cultura de participación y de identidad ciudadana que contribuya a la elaboración de propuestas en pro del municipio desde el ámbito comunitario.

⇒ **Subsidios cruzados:**

En términos financieros el gobierno local se encuentra limitado para la realización de proyectos estratégicos con incidencia directa en el municipio⁵⁴; por ello se propone la utilización de subsidios cruzados (Laven y Woetzel, 2014) que consisten en condicionar la autorización de conjuntos urbanos mediante la construcción de obras viales, equipamiento y servicios de impacto local generando un beneficio tanto al municipio como a los desarrolladores inmobiliarios.

⁵⁴ Tal es el caso de la ampliación de la carretera Huehuetoca-Apaxco que permite la conectividad entre localidades de ambos municipios.

Eje rector III: Actualización de planes y programas de desarrollo urbano con injerencia en el municipio de Huehuetoca:

Los instrumentos normativos existentes para conducir el desarrollo urbano en Huehuetoca se encuentran rebasados por la dinámica territorial del municipio, por ello es indispensable replantear instrumentos como el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el Programa Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco y el Programa Estatal de Desarrollo Urbano con la finalidad de proponer nuevas estrategia que permitan mejorar la problemática urbana actual.

Con referencia al Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, algunos de sus lineamientos referentes a competitividad económica, movilidad y construcción de equipamiento es recomendable retomarlos desde un enfoque transversal y con la colaboración del sector privado aprovechando las ventajas de conectividad que posee el municipio.

Actores estratégicos para el desarrollo de la gobernanza territorial

Para concretar los lineamientos arriba mencionados debe considerarse la interacción tanto de actores formales como informales, es decir, involucrar a la sociedad en la acción pública municipal. Los actores que se propone participen en el esquema son:

⇒ Actores públicos del ámbito federal:

La crítica a la política urbana en México, se enfoca en la falta de coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno y entre secretarías; por ello la actual administración federal propuso la creación de la SEDATU con la finalidad de superar la fragmentación de la política de vivienda y desarrollo urbano para abordar esta problemática desde un enfoque integral. La SEDATU brindará los mecanismos necesarios para consolidar el crecimiento urbano de las áreas periféricas.

Ámbito estatal:

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, debe diseñar mecanismos para la realización de acuerdos público-privados que permitan el cumplimiento de los lineamientos estratégicos planteados en el Programa Ciudades del Bicentenario para sustentar la oferta de vivienda que se registra en el municipio, y al mismo tiempo revertir la situación de abandono que afecta no sólo al gobierno local sino al sector inmobiliario.

Ámbito municipal:

La participación del gobierno local en el esquema de gobernanza territorial es de suma importancia, ya que el municipio es el ámbito administrativo más cercano al ciudadano de ahí que su participación en el diseño de la política urbana debe ser prioritaria y activa de lo contrario se cuestiona su capacidad administrativa y legitimidad política.

El papel del gobierno local de acuerdo con las 10 tesis de Pascual (2005), referidas en el capítulo uno debe consistir en:

1. Identificar las necesidades de la población.
2. Organización y coordinación para enfrentar retos cotidianos con un enfoque integral.
3. Mantener una visión a futuro del territorio sin descuidar los retos cotidianos.
4. Establecer vínculos con otros Ayuntamientos y con el gobierno estatal con la finalidad de resolver problemas que sobrepasen su capacidad administrativa.
5. Incorporar a los actores sociales en la toma de decisiones, por medio de canales de comunicación eficientes que fortalezcan la conciencia ciudadana.
6. Profesionalización de los servidores públicos.

⇒ **Actores privados:**

El sector inmobiliario ha sido afectado por el abandono de la vivienda ya que parte de la población deja de pagar su vivienda puesto que no la habita; ante este panorama los principales grupos inmobiliarios presentes en el municipio de Huehuetoca, deben orientar sus acciones hacia mejorar la calidad de la vivienda mediante proyectos de regeneración urbana y recurriendo a acuerdos municipales mediante subsidios cruzados mejorando así el entorno urbano.

Por otra parte, el gobierno local debe coordinarse con la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México con la finalidad de resaltar las ventajas de localización que tiene el municipio de Huehuetoca para el traslado de mercancías hacia los principales puertos del país.

⇒ **Actores sociales:**

El fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana encuentra sustento a través de la Alianza para el Gobierno Abierto con la finalidad de incluir a todos los actores en el proceso de toma de decisiones. Derivado de la nula participación que se registró durante el diseño e implementación del Programa Ciudades del Bicentenario; la propuesta de investigación pretende incrementar el involucramiento de la sociedad civil mediante la figura de auditorías visibles (Molina, 2014) que funcionan bajo el siguiente esquema:

1. Organización de foros para explicar los proyectos a implementarse, estos foros deberán difundirse por diversos medios de comunicación.
2. Representantes del sector privado y el gobierno local tendrán una estrecha comunicación con la población para abordar problemas prioritarios.
3. El desarrollo de los proyectos se dará bajo la vigilancia de la población, designando un representante que será el enlace entre la sociedad civil y los actores públicos y privados.

⇒ **Indicadores de seguimiento**

En el cuadro 16 se muestran los indicadores para vigilar el seguimiento del esquema de gobernanza territorial.

Cuadro 16: Indicadores de seguimiento

Eje rector I: Territorialización de las políticas públicas		
Lineamiento	Variable	Indicador
Reducir la producción masiva de vivienda en conjuntos urbanos	Innovación administrativa/ eficiencia	Número de conjuntos urbanos autorizados por mes
Incentivar mecanismos para el aprovechamiento racional del suelo	Innovación administrativa/ eficiencia	Total de licencias emitidas para el cambio de uso de suelo por mes
Mejorar la competitividad económica por medio de las potencialidades del municipio de Huehuetoca	Creación de redes	Total de convenios de colaboración público-privada
Eje II: Fortalecer al gobierno local como actor activo en el proceso de toma de decisiones		
Lineamiento	Variable	Indicador
Coordinación intersectorial e interinstitucional para la puesta en marcha de proyectos alto impacto urbano	Creación de redes	Número de proyectos de alto impacto urbano formulados e implementados con participación de los diversos ámbitos y sectores
Transversalidad para la realización de proyectos	Creación de redes	Número de proyectos formulados e implementados con participación de los diversos ámbitos y sectores
Fortalecimiento del gobierno local como actor activo en el proceso de toma de decisiones	Innovación administrativa/ eficiencia	Total de proyectos con visto bueno y autorización del gobierno local.
Involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones	Participación	Total de foros convocados por el gobierno local Total de proyectos con visto bueno de la sociedad civil.
Subsidios cruzados	Innovación administrativa/ eficiencia	Número total de convenios público-privados
Eje III: Actualización de planes y programas de desarrollo urbano con injerencia en el municipio de Huehuetoca		
Lineamiento	Variable	Indicador
Actualización de planes y programas de desarrollo urbano con injerencia en el municipio de Huehuetoca	Eficiencia/rendición de cuentas	Total de documentos revisados y actualizados anualmente

Fuente: Elaboración propia con base en Wittingham, (2005 citado por Jorquera, 2008).

El cuadro 16 retoma algunos elementos presentados en el cuadro uno (ver pág. 53), con la finalidad de poner en práctica los elementos presentes en la definición de gobernanza territorial analizando el grado de cumplimiento de los lineamientos con la posibilidad de retroalimentarlos y adaptarlos a la dinámica territorial de Huehuetoca, aspectos que sin duda permiten continuar investigando en torno a las diversas líneas que se han expresado en este trabajo.

FUENTES CONSULTADAS



FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Aguilar, Luis F, (2011): *Gobernanza y gestión pública*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Luis F, (2013): "Gobernanza" en: *Gobierno y administración pública*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Albí Emilio, González José Manuel y López Guillem, (2000): *Gestión Pública Fundamentos, técnicas y casos*, España: Ed Ariel Economía.

Alcántara, Armando, (2012): "Gobernabilidad y gobernanza en la administración local" en: Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores): *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Cadena, Cecilia. Cruz, Graciela. y Franco, Sergio, (2012): "Agua potable y redes de política pública, entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca" en: Porras Francisco (coordinador). En: *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.

Chiavaneto, I, (2001): "Enfoque estructuralista de la administración": *Introducción a la teoría general de la administración*, México: Mc Graw Hill.

Di Tello Ed. emece, (2003): *Diccionario de ciencias sociales y políticas*.

García, Beatriz (1988) *La actividad inmobiliaria en la ciudad de Querétaro: 1960-1982*, Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Autónoma de México, México DF

Guerrero, Omar, (1997): *Principios de Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Cátedra de Colombia, Santa Fé de Bogotá.

Iracheta, Alfonso, (2012): "Transición política y gobernanza territorial en México" en Gutiérrez Juan José (coordinador) en: *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales una visión iberoamericana*, Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Magrí, Altair Jesica, (2013): *Apuntes sobre la gobernanza y su aplicación territorial*.

Moreno, Roberto, 2012:"Gobernabilidad y gobernanza en la administración local" en: Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores): *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Pérez, Daniel, (2014): "Propuestas alternativas de delimitación del fenómeno metropolitano en México" en: *Las zonas metropolitanas de México estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. Universidad Autónoma Metropolitana, México Distrito Federal.

Porras, Francisco, (2012): *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.

Rosas, Francisco, (2014): "Gobernanza territorial: Modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano", Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

Rosique, José Antonio, 2012: "¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: El estudio de dos casos" en: Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores): *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma.

Sánchez, José Juan, (2012): "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)" en: Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores): *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Santos, José y Porras Francisco, (2012): "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México" en: Zarembeg Gisela (coordinadora): *Redes y jerarquías participación representación y gobernanza local en América Latina*, México, D.F. Flacso.

Schröder, Peter, (s/f): "Nueva Gestión Pública aportes para el buen gobierno", Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina.

Tello, Pilar, (2009): Programa de formación Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas: *Gestión pública*.

Artículos de revista:

Aguilar, Luis. F, (2007): "La dimensión administrativa de la nueva gobernanza; sus prácticas y aporte" en: *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santo Domingo República Dominicana.

Aguilar, Luis. F, (2010): "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis". En: *Frontera Norte* Vol. 22 Número 13, enero-junio. Colegio de la Frontera Norte A.C. México.

Aguilar, Israel (2010): "Nueva Gestión Pública en México: la experiencia del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores" en: <http://sheffield.academia.edu/IsraelAguilarM%C3%A1rquez>, 02 de marzo del 2014.

Cabrero, Enrique, (2001): "Relaciones Intergubernamentales en México los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios" en: *II Congreso IGLOM*:

Gobiernos locales democracia y reforma del Estado. Red de Investigadores en Gobiernos Locales.

Carrera Ady, (2004): "Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)" en: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España*.

Castillo, Oscar y Alejandro, Gonzalo, (2012): "La habitabilidad en la construcción del espacio: el caso de la trinidad Zumpango" en *Revista Quivera*, vol 14, núm 2012-2, julio-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México.

Cedeño, Manuel, (2012): "Las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano" en: *Cuaderno de trabajo 16*, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Falcáo, Humberto, (1997): "Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración" en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 9, Caracas Venezuela.

García, Delia, (2008): "La vivienda, un reto que tienen que afrontarlas mujeres pobres jefas del hogar en el Estado de México" en: Orozco María Estela, Suárez Graciela, M. Calderón Juan, R. Campos Héctor y Hernández Norma (coordinadores): *Escenarios de Gestión del Espacio Urbano y Regional en México*, Volumen II, Colección Mayo, Administración Pública, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

García, Isabel, (2007): "La Nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias" en: *Presupuesto y gasto público*, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Grimaldo, Jaime y Rangel Christi, (2003): "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal" en: *Revista Provincia* número 10, enero-diciembre Universidad de los Andes Venezuela.

Hernández, Ana María, (2006): "Relaciones Intergubernamentales" en: *Revista espacios públicos*. Vol. 9 número 18 Universidad Autónoma del Estado de México.

Navarro, Alejandro, (2006): "Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad" en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo número 4.

Neri, Jorge, (2009): "Los efectos de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal: el caso del municipio de Huehuetoca. Universidad Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México D.F.

Pascual, José María, (2003): "La gestión de redes de ciudades: Instrumentos de Gobernanza", Sevilla España.

Pascual, José María, (2005): "Diez tesis sobre gobernanza local: los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países" en: Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (coordina), *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*. Bogotá, Colombia.

Romero, Juan y Farinós Joaquín, (2011): "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno, democracia como base, desarrollo territorial como resultado" en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 56, Universidad de Valencia, España.

Rosas, Francisco, Calderón Juan R. y Campos H, (2012): "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial" en: *Revista Quivera*, vol 14, núm 2012-2, julio-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México.

Rodríguez, Isabel: (2006), "Vivienda social latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión" en: *Revista Arquitectura, Ciudad y entorno*; Barcelona-España, No.2.

Ruano de la Fuente José Manuel, 2002: "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico" en: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Lisboa Portugal.

Schteigart, Martha y García, Beatriz: (2006), "Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro". En: *La vivienda en México construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Legal Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Schwedler, Hanss-Uve, (2011): "Gobernanza urbana integrada, el camino hacia el futuro" en: *Manual de la Comisión 3 metrópolis*.

Villar, Alberto; Méndez, José Juan y Gutiérrez Juan José, (2013): "La gestión del desarrollo urbano municipal y la participación social en el contexto de la planeación urbana neoliberal", en *VIII congreso internacional: Red de investigadores en gobiernos locales mexicanos, A.C (IGLOM) Los municipios mexicanos hoy ¿autonomía o descentralización?*, 25, 26 y 27 de septiembre, Zapopan Jalisco.

Zurbriggen, Cristina, (2011): "Gobernanza una mirada desde América Latina" en *Revista perfiles latinoamericanos*, número 38 julio-diciembre, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Referencias electrónicas:

Abad, Luis (2010): "Gobernanza y desarrollo territorial una perspectiva geográfica, Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano" en: *Documento de trabajo número 10 disponible en:* http://www.gedeur.es/documentostrabajo/Doc10_Abad%20Luis.pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2006): "Definición", en *Vivienda*, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop, 12 de febrero del 2014.

Esquivel, María Teresa (2006): "Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales" en: *La vivienda en México construyendo análisis y propuestas*, Centro de estudios sociales y de opinión pública, Cámara de diputados LIX Legislatura, México D.F. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/6.pdf>, 04 de julio del 2014.

Farinós, Joaquín, (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible" en: *Estado de la cuestión y agenda*. Boletín de la A.G.E.N ° 46 Disponible en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>, 30 de mayo del 2012.

Forero, Steven, (2008): "Modelos gerenciales y técnicas modernas". Disponible en: <http://modelosgerencialestecnicasmodernas.blogspot.mx/>, 30 de mayo del 2012.

Jorquera, Daniela, (2011): "Gobernanza para el desarrollo local", Documento de trabajo n°6" en: *Proyecto Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en. <http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/n95-2011-gobernanza-para-desarrollo-local-jorquera.pdf>, 15 de mayo del 2012.

Molina, Ezequiel, (2014) "¿Pueden los ciudadanos actuar como auditores?" en *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Disponible en: <http://blogs.iadb.org/ideasquecuentan/2014/12/30/pueden-los-ciudadanos-actuar-como-auditores/>. 12 de enero del 2015.

Muñoz, Emilio, (2005): "Gobernanza, ciencia, tecnología y política: Trayectoria y evolución" en *ARBOR ciencia, pensamiento y cultura* CLXXXI 715 septiembre-octubre. Disponible en: <http://arbor.revistas.cslc.es>. 10 de octubre del 2013.

Naranjo Evangelina; y Osuna Juan (2005): *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática*

<http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/PublicacionJalisco.pdf>

Neri- Ramírez, Efrain, Rubinos, J. Enrique, Palacios, Oscar, Oropeza, José, Flores Héctor y Ocampo, Ignacio. (2013): "Evaluación de la Sustentabilidad del acuífero Cuautitlán – Pachuca mediante el uso de la metodología MESMIS" en Revista Chapingo Serie Ciencias Forestales y del Ambiente, vol. 19, núm 2, mayo-agosto del 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/629/62927563008.pdf>, 17 de febrero del 2014.

Pedrotti, Carolina (2013): "Diseño y sustentabilidad, reflexiones en torno a la producción de conjuntos urbanos y su impacto territorial en el Estado de México". En *Coloquio Internacional de Diseño 2013*, disponible en: <http://www.2013.coloquiodedisenio.org/coloquio-2010/mesa3/8.swf>.

Revesz, Bruno (2006): "Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina: disponible en: <http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1245339828.CIPCA.pdf>, 12 de mayo del 2012.

Romero, Joan (2009): "Gobernanza Territorial en España: Más sombras que luces", Valencia, España, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Disponible en: http://www.unioviedo.es/cecodet/MDL08/docum/Gobernanza_territorial_en_Espana.pdf, 11 de enero del 2014.

Fuentes oficiales:

Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad del estado de México, (2007). *Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario*.

CONAGUA, Comisión Nacional del Agua, (2002): Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Cuautitlán – Pachuca, Estados de México e Hidalgo, Gobierno federal, México, disponible en: ftp://ftp.conagua.gob.mx/SIS/1610100117809/DR_1508-texcoco.pdf, 18 de mayo del 2012.

CONAPO, Consejo Nacional de Población, (2014): “Proyecciones de población al 2030 por entidad y localidad”

Dirección General de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano (2008). “Ciudades del Bicentenario”. En *Revista de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León*, 3 (9), 2-6.

GEM, Gobierno del Estado de México (2002): Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Teresa, (11 de marzo del 2002).

GEM, Gobierno del Estado de México (2005): Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, (Junio, 2005).

GEM, Gobierno del Estado de México, (2005): Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2005-2011

GEM, Gobierno del Estado de México (2008): Programa Estatal de Desarrollo Urbano, (Mayo, 2008).

GEM, Gobierno del Estado de México (2008 b). “Ciudades del Bicentenario rumbo a un futuro urbanamente sustentable”. En *Revista Habitar*, 1 (2), 8-24.

GEM, 2012: “Modelo de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Huehuetoca”, Huehuetoca México, 24 de febrero del 2012.

H. Ayuntamiento de Constitucional de Huehuetoca (2005): “Modificación Parcial al Plan de Desarrollo Urbano de Huehuetoca”.

H. Ayuntamiento de Constitucional de Huehuetoca (2007): “Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Huehuetoca”.

H. Ayuntamiento de Huehuetoca, 2013: Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, Huehuetoca México, Año 1, Número1.

H. Ayuntamiento Constitucional de Huehuetoca (2013): “Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015”.

INEGI, (1995): I Censo de Población y Vivienda: Resultados por Localidad, Aguascalientes, Ags.

INEGI, (2000): XII Censo General de Población y Vivienda: Resultados por Localidad, Aguascalientes, Ags.

INEGI, (2005): II Censo de Población y Vivienda: Resultados por Localidad, Aguascalientes, Ags.

INEGI, (2005 b): Marco Geoestadístico Municipal, Aguascalientes, Ags.

INEGI, (2009): Censos Económicos: Resumen de los resultados, Aguascalientes, Ags.

INEGI, (2010): Censo General de Población y Vivienda: Resultados por Localidad, Aguascalientes, Ags.

INEGI, (2010 b): Estadística: Variables económicas por municipio. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=23824>. 12 de febrero del 2014.

INEGI, (2013): Marco Geoestadístico Municipal, Aguascalientes, Ags.

IGCEM, (2012): Estadística Básica Municipal del Estado de México: Huehuetoca.

INFONAVIT, (2012): “Vivienda abandonada”, 20 mayo del 2012.

JGDF, Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2000): Bando número dos, publicado en el periódico oficial del gobierno del Distrito Federal el 7 de diciembre.

Poder Ejecutivo del Estado, (2008): “Lineamientos Generales para el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario” en: *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, número 94, martes 20 de mayo.

SEDU, Secretaría de Desarrollo Urbano, (2008): Ciudades del Bicentenario: Una propuesta de ordenamiento del territorio para tener mejores ciudades” en: *9º Reunión Nacional de Comisiones Consultivas Regionales del INFONAVIT*; Metepec, México: Gobierno del Estado de México.

SEDU, Secretaría de Desarrollo Urbano, (2005): “Modificación Parcial al Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Huehuetoca”, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, número 18, 26 de julio del 2005.

SEDU, CONAPO E INEGI, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2010): “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”.

SEDU, Secretaría de Desarrollo Urbano, (2014). “Estadísticas sobre conjuntos urbanos en el Estado de México 2000-2014” disponible en: http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/autoriaciones/index.htm, 14 de abril del 2014

Notas periodísticas:

Alfadiario: “Abandonadas 3 mil casas en 3 municipios del Estado de México”. Edición 07/06/2014. Disponible en: <http://www.alfadiario.net/alfa/noticias/40999/Ciudades+Bicentenario%2C+en+el+abandono>

Cruz, Guadalupe, (2012): “La otra ruta migratoria” en cimanoticias disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/61751>, 28 de diciembre del 2013.

De la Rosa, Alberto: (2014), “Publica SCT proyecto del tren México-Querétaro” en: *Diario el Economista*, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/04/06/publica-sct-proyecto-tren-mexico-queretaro>.

Diario Reforma: “Tardan hasta seis años en vender viviendas”. Edición 30/09/2014.

Diario Reforma: "Chinos construirán y financiarán tren rápido". Edición 04/11/2014.

Fragoso, Francisco, (2014): "Vivienda en la ciudad" en El Financiero, Espacio Urbano. Año 1, No. 8. Noviembre 10, 2014.

Laven, Charles y Woetzel, Jonathan, (2014): "Nuevas fronteras para una vivienda asequible" en el Financiero, Edición: 27/11/2014.

Llovera, José Luis, (2014): "Vivienda globalizada" en El Financiero, Espacio Urbano. Año 1, No. 8. Noviembre 10, 2014.

Sánchez, M, (2012): "Miles de familias defraudadas por el desarrollo inmobiliario en el Estado de México" en: *Revista Contralínea* N°265, 01 de Enero. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/01/03/miles-de-familias-defraudadas-por-inmobiliarias-en-valle-de-mexico/>, 15 de abril del 2012.