
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DOCTORADO EN GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO REGIONAL



TESIS

INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA PLANEACIÓN DEL
DESARROLLO URBANO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO
DE CULIACÁN 2007-2018.
UN ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA DE
LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO REGIONAL

PRESENTA:
OTHÓN HERRERA Y CAIRO YARAHUÁN

DIRECTOR
DOCTOR RAMÓN MARTÍNEZ HUERTA

Codirector
Dr. Jorge Gastélum Escalante

Culiacán Rosales, Sinaloa, México, Agosto 2021.

AGRADECIMIENTOS

Después de concluir mis estudios de maestría en Gestión y Políticas Públicas, el paso siguiente fue buscar el ingreso al Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional. Se hicieron los trámites requeridos en la convocatoria, se aprobaron las evaluaciones de ingreso y se me admitió como integrante de la segunda generación. Buscar obtener el grado de Doctor en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional representó una etapa necesaria en mi formación en el ámbito de las políticas públicas. Estudiar la dinámica de los gobiernos locales y el desarrollo representó una gran oportunidad para entender, con mayor claridad, la naturaleza de la gestión pública y sus efectos locales, conocimiento muy útil en mi labor docente en la universidad y en el ámbito profesional.

El documento que presento para obtener el grado de Doctor en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional recibió la orientación de los profesores del doctorado, de mi comité de tesis y de los lectores críticos. Comentarios, todos muy valiosos, hicieron posible darle un orden al conjunto de teorías, ideas, consultas bibliográficas y datos estadísticos para construir un marco de análisis que permitiera explicar sobre una base científica, los medios a través de los cuales los grupos de interés intervienen en el diseño de políticas públicas en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial influyendo en la distribución de la rentabilidad social de la inversión pública federal, estatal y local en equipamiento urbano y servicios públicos.

Mi reconocimiento se extiende, con toda justicia, a nuestra Universidad Autónoma de Occidente y al Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional. El espacio facilitado para llevar a cabo esta investigación fue de gran utilidad en la búsqueda de información, para realizar las lecturas necesarias y preparar las evaluaciones semestrales en los distintos cursos tomados. Cabe un gran reconocimiento a la coordinación del doctorado, en particular mi agradecimiento infinito a la labor eficiente de Nancy Nájar González quien se encargó de facilitarnos el cumplir con nuestras obligaciones académicas y administrativas.

Quiero aprovechar para hacer explícito mi reconocimiento al trabajo de los profesores que tuvieron una gran influencia en el documento que ahora presento.

Mi agradecimiento para

Los doctores integrantes de mi Comité de Tesis: El Dr. Octaviano Moya Delgado, al Dr. Jorge Gastélum Escalante, Dra. Lydia María López Barraza, Dr. Carlos López Portillo Tostado y al Dr. Ramón Martínez Huerta, por su profesionalismo y su gran compromiso encaminados a la calidad en la investigación.

Al núcleo académico del Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional, y muy especialmente al Dr. Ezequiel Avilés Ochoa, un guía en muchos sentidos de mi vida académica como alumno y como docente.

A la Dra. Roxana Loubet Orozco, investigadora de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa en Mazatlán, Sinaloa. Mi anfitriona durante mi estancia académica y quien iluminó parte de mi camino, cuando este era incierto.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por considerarme elegible y otorgarme la beca académica dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

A toda mi familia y su gran apoyo durante el tiempo que me ocuparon los cursos curriculares, la investigación y elaboración del documento de tesis.

A mis compañeros de generación, servidores públicos del Gobierno de Culiacán, «especialmente a la Dra. Sylvia Cristina Rodríguez González y a la Lic. María de Jesús Verdugo Soberanes, por su contribución en la corrección de estilo, gramatical, ortográfica y técnica»; así como a todos mis amigos, quienes de una u otra manera colaboraron con paciencia, consejos, comentarios solidarios y sobre todo la confianza para que pudiera culminar mi trabajo de investigación.

La contribución de todos los aquí mencionados es invaluable, los vacíos, errores e inconsistencias del trabajo que presento, son de mi autoría.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	2
CONTENIDO	4
INTRODUCCIÓN.	8
CAPÍTULO 1.- EL PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.	10
1.1. El Problema de investigación.	10
1.1.1. Debate de expertos. Contexto teórico y desarrollo local.....	10
1.1.2. Los fallos del gobierno.....	10
1.1.3. La teoría de la elección pública y los vacíos constitucionales.	11
1.1.4. Desarrollo local y desarrollo urbano.	15
1.2. Las preguntas de investigación.....	16
1.3. Descripción del problema objeto de estudio.....	17
1.4. Hipótesis de investigación.....	17
1.5. Objetivos de investigación.....	18
1.6. Diseño de la investigación.....	19
1.7. Justificación teórica y metodológica.	20
1.7.1. Justificación teórica	20
1.7.2. Justificación metodológica.....	21
CAPÍTULO 2.- ELECCIÓN PÚBLICA, GRUPOS DE INTERÉS Y MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN.....	23
2.1. Las razones de la intervención del Estado en la economía. Los fallos del mercado.....	23
2.2. Fallos del gobierno y la teoría de la elección pública.....	24
2.3. Decisiones de mercado y decisiones políticas.....	27
2.3.1. Incentivos económicos e Incentivos políticos. Actores económicos y actores políticos.	27

2.3.2. Dilemas en la elección pública.	29
2.4. Mecanismos de intercambio y negociación (<i>Logrolling</i>).....	29
2.4.1. <i>Lobbying</i> : concepto y características.	29
2.4.2. Lobbying y sobornos.	30
2.4.3. <i>Lobbying</i> y regulación.	31
2.4.4. <i>Lobbying</i> y grupos de interés.	32
2.4.5. Los mecanismos del <i>lobbying</i>	33
CAPÍTULO 3.- CIUDADES Y DESARROLLO LOCAL	35
3.1. Ciudades y desarrollo.	35
3.1.1. Crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo.....	40
3.2. Economía urbana y desarrollo local en México.	42
3.2.1. Evolución del proceso de urbanización en México, 1900-2018.....	45
3.3 . Los problemas del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial	50
3.4.1. Origen del municipio.....	54
3.4.2. Marco legal y estructura de gobierno. Municipio en México.....	55
CAPÍTULO 4.- MARCO METODOLÓGICO	59
4.1. Introducción.....	59
4.2. Marco teórico y proceso de urbanización.....	59
4.3. El diseño metodológico.	62
4.4. Diseño de la investigación.....	62
4.4.1 Entrevista con expertos.	63
4.4.2. Diseño de la encuesta.....	63
CAPÍTULO 5.- LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CULIACÁN. INSTITUCIONES, INCENTIVOS Y GRUPOS DE INTERÉS.....	65
5.1. El Municipio de Culiacán en el contexto regional y nacional.	65

5.2. Planeación del desarrollo urbano y la formación de incentivos.....	70
5.3. Proceso de urbanización y desarrollo urbano local.....	71
5.4. Oferta de vivienda, mercado inmobiliario y comunidades urbanas cerradas	79
5.5. Planeación del desarrollo urbano. Marco legal e institucional.....	82
5.6. El Sistema Municipal para la Planeación Urbana y el Ordenamiento Territorial en Culiacán: Organizaciones, planeación e instrumentos	85
5.6.1. La organización de la planeación urbana municipal: el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN Culiacán).	87
5.6.2. El IMPLAN, los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial y el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.....	95
5.6.2.1. El Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán.....	95
5.6.2.2. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán.....	99
5.6.2.3. Planeación del Desarrollo Urbano “La Primavera”.	100
5.6.2.4. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano «La Primavera». Los beneficios de ser ZEDEC	101
5.7. Planeación urbana y grupos de interés.....	105
5.7.1. La percepción institucional.....	105
5.7.4. Regulación de la distribución de la plusvalía generada por la inversión pública en el precio del suelo urbano.....	108
5.7.5. Incentivos ciudadanos para influir en el diseño de instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial en Culiacán.	109
5.7.6. Incentivos burocracia y legisladores.....	111
5.7.7. Neutralidad en los integrantes del Consejo Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento del Territorio (Consejo Directivo del IMPLAN).	112
5.7.8.- Incentivos y grupos de interés en planeación urbana.	113

5.7.9.- Comunicación, gobierno y legisladores con el ciudadano común.	114
5.7.10.- Incentivos en la burocracia para el seguimiento de la puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana en Culiacán.	115
5.7.11.- Interés de la burocracia por vigilar el cumplimiento de la norma.	116
5.7.12.- Desajustes, proceso de urbanización y marco legal y normativo.....	117
CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	122
Conclusiones generales.....	122
Conclusiones particulares.....	123
Conclusiones específicas a partir de la encuesta.	124
Líneas futuras de investigación	126
El funcionamiento del mercado inmobiliario.....	126
El mercado inmobiliario y las instituciones de planeación y reguladoras.....	126
ANEXOS	127
Encuesta para expertos	127
Formato de entrevista a integrantes del Consejo Municipal del IMPLAN	132
INDICE DE FIGURAS	134
BIBLIOGRAFÍA	137

INTRODUCCIÓN.

El interés en México por analizar y evaluar el desempeño de los parlamentos y su relación con el marco legal e institucional para el desarrollo es relativamente nuevo. Esta investigación, como proyecto de tesis doctoral, pretende integrarse a este campo de estudio desde la perspectiva de la teoría de la elección pública (*Public Choice Theory*) para identificar y evaluar los aspectos relevantes en el proceso de la toma de decisiones de los agentes políticos -gobierno y sociedad- en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana en el municipio de Culiacán.

La teoría de la elección pública considera que los individuos en una sociedad interactúan entre sí, en materia de asuntos públicos, a través del Estado, con una estructura de incentivos prevaleciente durante un periodo determinado. Así entonces se considera al gobierno y sus instituciones como los actores políticos que, al representar los intereses de la sociedad, toman decisiones en beneficio de todos sus integrantes. En el municipio, las instituciones representativas de la sociedad son el Ayuntamiento (Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidores), los funcionarios de gobierno y las organizaciones políticas, gremiales o sociales, a través de los cuales el ciudadano establece vínculos y mecanismos de negociación con el gobierno, para velar por sus intereses.

El análisis de la toma de decisiones colectivas, desde la perspectiva de la elección pública, parte del supuesto de la existencia de incentivos débiles en el gobierno, (burocracia y legislaturas) y en el votante común para participar activa y permanentemente en el proceso de toma de decisiones colectivas para el diseño, supervisión y vigilancia de políticas públicas orientadas a la solución de problemas de la sociedad. Este tema es una de las hipótesis centrales de la teoría de la elección social y la elección pública (*Social choice y public choice*) (Shaw, 2008; Stiglitz, 1986).

La importancia que la evaluación de este proceso decisorio tiene para el bienestar social es fundamental para entender la racionalidad presente en la toma de decisiones colectivas.

Con base en la hipótesis de los incentivos débiles, en el diseño de políticas públicas para el bienestar social, la falta de participación del votante común y el desinterés de legisladores y burócratas deja espacio para la intervención de los intereses de grupos de presión (Buchanan & Tullock, 1962) que respaldan a los grupos parlamentarios y que persiguen legitimar o modificar las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas de acuerdo con los intereses grupales.

Dada la existencia de incentivos débiles de parte de los agentes políticos, sociedad y gobierno, incluyendo los cuerpos legislativos, la teoría de la elección pública sostiene que, para superar el problema de la debilidad de los incentivos, se requiere de una constitución fuerte, con un marco legal sólido que haga posible el surgimiento de instituciones eficientes que aseguren el cumplimiento de las decisiones diseñadas e implementadas en materia de políticas públicas. Esta es la segunda hipótesis de la elección pública que da lugar a la disciplina de la economía constitucional (Buchanan, 1958; Tideman & Tullock, 2002).

Ambas hipótesis teóricas por el lado de la teoría de la elección pública, junto con la teoría del crecimiento urbano (Black & Henderson, 2002), se utilizan para analizar el proceso de toma de decisiones colectivas en el ámbito local, en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano desde la perspectiva de la elección pública.

CAPÍTULO 1.- EL PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.

1.1. El Problema de investigación.

1.1.1. Debate de expertos. Contexto teórico y desarrollo local.

Según Joseph Stiglitz (2000), en su «*Tratado de Economía del Sector Público*», el Estado se hace presente en la vida de los individuos de una comunidad por distintos medios, ya sea proporcionando servicios públicos, cobrando impuestos, invirtiendo en infraestructura de comunicaciones, estableciendo un marco legal para regular las relaciones entre empresas y ciudadanos, brindando seguridad, entre otros. Desde la perspectiva de la Economía del Sector Público, la intervención del Estado en la economía contribuye en la mejora del bienestar económico y social. Sin embargo, el Estado no lo puede todo, aunque es común que los políticos, una vez en el gobierno consideren que pueden hacer más de lo que realmente pueden hacer lo cual no representa un problema, lo curioso es que los ciudadanos consideran que el gobierno puede hacer más de lo que hace y las consecuencias de la intervención del Estado, en más de una ocasión produce resultados contrarios a los esperados (Stiglitz, 1986, p. 23).

1.1.2. Los fallos del gobierno.

Desde otra perspectiva, el premio Nobel 1978, James Buchanan y otros economistas¹, evalúan el desempeño de los gobiernos democráticos utilizando las herramientas tradicionales del análisis económico y el enfoque de elección racional, y pone sobre la mesa de discusión el problema de los fallos del gobierno entendidos como la incapacidad para alcanzar los objetivos propuestos, debido a que la asignación del gasto gubernamental para la provisión de bienes públicos es determinada por intereses políticos, más que por la racionalidad económica. Este

¹ Anne O. Krueger en su artículo «Government Failures in Development», sostiene que los fallos del gobierno o son por omisión --ineficiencia en la asignación o proceso burocrático-- o por comisión -asignar recursos en función de los intereses de los grupos de presión (Krueger, 1990). Stiglitz es más específico cuando afirma que con frecuencia los políticos tienen una agenda oculta dado que no hacen públicos sus verdaderos intereses (Stigler et al., 2012; Stiglitz, 1986 p. 24).

fallo del gobierno se conoce como fallo legislativo (Buchanan & Vanberg, 1998). Sin embargo, no es la única causa de la ineficiencia gubernamental. Aun cuando las legislaturas asignarán los recursos de manera eficiente, se puede presentar (y se presenta) la incapacidad de la burocracia en la implementación adecuada de las políticas públicas diseñadas por el legislativo (Stiglitz, 1985; Stiglitz, 1998). Una tercera causa de incapacidad del gobierno para la asignación eficiente de los recursos es el hecho de que la intervención del Estado en la economía genera una redistribución del ingreso, lo que da lugar a la intervención de grupos de presión interesados en obtener beneficios de las políticas públicas redistributivas (Dollery & Wallis, 1997).

1.1.3. La teoría de la elección pública y los vacíos constitucionales.

La toma de decisiones colectivas es un proceso complicado y con frecuencia no es posible llegar a resultados aceptados por unanimidad. Una de las contribuciones centrales al pensamiento político fue de que la toma de decisiones colectivas o elección social es profundamente problemática (Arrow, 1951b; Rowley 2008 y 2013). Las complicaciones son mayores cuando se incluyen aspectos relacionados con el diseño de políticas para la mejora de la redistribución de la riqueza y la búsqueda de un mayor nivel de bienestar social para una sociedad heterogénea. Los dos teoremas básicos de la economía del bienestar, y su formalización debido a Arrow y Debreu, acerca de la eficiencia del mercado como mecanismo de asignación de recursos y el de la política redistributiva a partir del principio de eficiencia de Pareto, dieron lugar a lo que hoy se conoce como la Moderna Economía del Bienestar dando origen al análisis de los límites de la intervención del gobierno en la economía y su papel en la provisión de bienes públicos (Stiglitz, 1991).

En su artículo «*Rationality and Social Choice*», Sen cita el diálogo entre Aristóteles y Agatón, el trágico griego, en el cual afirma que ni los dioses pueden cambiar el pasado, pero el futuro lo construyen los hombres. Afirma que el uso de la razón para promover mejores sociedades sin privaciones e intolerancia ha sido una búsqueda del ser humano en el pasado y en el presente. Los problemas actuales

son diversos como la persistencia de la pobreza; las hambrunas recurrentes, los riesgos ambientales que incluso ponen en peligro la sustentabilidad del planeta. El desafío actual es cómo usar racionalmente los avances de la ciencia y la tecnología, alineado con valores humanos y objetivos de una mejor sociedad (Sen, 1995).

En la búsqueda de una mejor sociedad, el primer problema que se enfrenta es el de la diversidad de gustos e intereses individuales y su integración con objetivos sociales sensatos que pone límites a la búsqueda del máximo bienestar económico y social posible. En este sentido, Arrow demuestra que no es posible obtener preferencias sociales integradas para toda la sociedad a partir de agregar las preferencias individuales (Arrow, 2012), y Sen pregunta si es posible que exista un procedimiento para la toma de decisiones sociales que tome en cuenta los valores y preferencias individuales (Sen, 1998).

Desde otra perspectiva, James Buchanan y Gordon Tullock cuestionan los fundamentos del teorema de la imposibilidad de Arrow al poner en duda la idea de la racionalidad social. La crítica de Buchanan está dirigida para cuestionar el concepto de maximización del bienestar en procedimientos de toma de decisiones colectivas. El punto es la estimación de que es un error considerar que existe una racionalidad social capaz de establecer una ordenación de alternativas sociales y tomar decisiones colectivas por aquella que maximiza el bienestar social. En este sentido, en el teorema de la imposibilidad no queda claro si la democracia puede ser racionalmente justificada (Thrasher & Gaus, 2017). De hecho, Buchanan cuestiona la idea de las preferencias sociales y de las propiedades consistentes para la elección social. Sugiere en lugar de evaluación y ordenación de alternativas sociales, la búsqueda de instituciones correctas y procedimientos apropiados para obtener buenos resultados sociales (Sen, 1995, pp. 2-3).

La paradoja según Buchanan y Tullock en las decisiones democráticas es que, partiendo del principio de libertad e igualdad en el cual se considera a los individuos iguales, se termina con coaliciones mayoritarias que imponen sus políticas a las minorías porque tienen los votos necesarios para hacerlo. La

cuestión ahora es cómo justificar la autoridad de las asambleas democráticas sobre personas libres e iguales. A este problema le llamaron la *justificación democrática*. (Thrasher & Gaus, 2017, p.7).

La salida que se propone es la adopción de un marco contractual que supone racionales a los individuos que sólo aceptarán normas institucionales que sean tan beneficiosas como cualquier alternativa. Esto permite a Buchanan y Tullock *modelar* el consentimiento unánime como acuerdo contractual sobre reglas que todos en la sociedad tendrían razones para respaldar. Al modelar la justificación democrática por acuerdos, Buchanan y Tullock recuperan la idea de «gobierno de la gente» sin invocar ninguna idea de «voluntad general». (Thrasher & Gaus, 2017, p.10).

Lo anterior se explica partiendo de la definición de la política como un proceso de negociación (el término que utiliza es el de *logrolling* el cual puede traducirse como concesiones mutuas entre los negociadores) (Brennan, 2012; Buchanan & Tullock, 1962). El *logrolling* elimina el problema básico de la agregación democrática e introduce información adicional sobre la intensidad relativa de las preferencias que puede ser utilizada por los individuos para la negociación sobre temas de mayor interés a cambio de ceder en temas que interesan menos.

Al vincular los votos en diferentes temas, es posible encontrar un acuerdo por intercambio donde antes no existían posibilidades de acuerdos. Esto expande las oportunidades de formar una coalición ganadora en cualquier tema particular, cambiando el modelo de agregación democrática de uno estático al tomar las preferencias binarias dadas y generando un ordenamiento colectivo (un modelo que Arrow mostró sería injusto o incoherente) en una dinámica del proceso de ajuste y compromiso en el que preferencias distintas sobre temas diferentes puedan ser vinculadas a través del intercambio y la negociación.

El contexto en el cual se establecen los procesos de negociación que superen el problema de la agregación de preferencias individuales estaría definido por la estructura de acuerdos generales a los que llegue la sociedad a través del Estado. En este punto, Buchanan y Tullock dirigen la discusión hacia justificar la obligación

del Estado y sus instituciones para comprender y definir cómo las reglas políticas pueden estar basadas en el consenso y las transformaciones políticas en la negociación e intercambio de favores.

Es en este punto donde *The Calculus of Consent* dirige su atención hacia el diseño de reglas o leyes fundamentales que gobiernen la acción colectiva. Esta es la función de las Constituciones. Una sociedad integrada por individuos con intereses diversos puede encontrar una base común para respaldar al menos un conjunto de reglas fundamentales que ordenen colectivamente las diversidades individuales (Buchanan & Tullock, 1962, p.16).

En el logro de acuerdos fundamentales plasmados en la Constitución y de acuerdos derivados expresados en las leyes y reglamentos emanados del acuerdo constitucional fundamental, están presentes procesos de negociación e intercambio que estandarizan lo diverso en una acción colectiva. Esta es una de las innovaciones introducidas en lo que se ha llamado la economía constitucional².

El debate en relación con la toma de decisiones colectivas y su relación con la búsqueda de mejores sociedades y mejores niveles de bienestar económico para países, regiones dentro de un país y localidades, surge con la aparición de las primeras civilizaciones, y el reconocimiento de la importancia de la razón y el conocimiento para el logro de estos objetivos. Sin embargo, es sólo hasta la segunda mitad del siglo XX que este tema recibe un tratamiento teórico-formal a partir de las investigaciones de Arrow, Buchanan, Tullock y Sen.

Desde entonces se ha desarrollado una discusión amplia sobre las fortalezas y debilidades empíricas del teorema de la imposibilidad. Uno de los principales cuestionamientos al teorema proviene de las ideas de Buchanan y Tullock y la escuela de la economía constitucional, la cual plantea en la toma de decisiones colectivas el problema de la *justificación democrática*. En su trabajo *El Cálculo del Consenso* establecen, como requisito, contar con instituciones fuertes que trabajen en la elaboración de reglas fundamentales bajo las cuales sea posible que los

² La economía política constitucional es un programa de investigación que dirige la investigación a las propiedades operativas de las reglas e instituciones dentro de las cuales los individuos interactúan y los procesos a través de los cuales estas reglas e instituciones se eligen o se crean (Buchanan, 1990).

intereses individuales diversos se ordenen colectivamente hacia un bien común. En este objetivo juega un papel importante el mecanismo de negociación que las coaliciones puedan utilizar para incorporar sus objetivos particulares al propósito general de una sociedad mejor organizada para la búsqueda del bienestar general.

En este trabajo de investigación se utilizarán las hipótesis de la Teoría de la Elección Pública para mejorar el conocimiento sobre el proceso de toma de decisiones colectivas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y sus efectos sobre el desarrollo local; su relación con el nivel de bienestar social y con la formación de comunidades (Xu, 2018).

1.1.4. Desarrollo local y desarrollo urbano.

Por otra parte, el desarrollo local, como tema de estudio ha cobrado fuerza desde la década de los años cincuenta. Simon Kuznets, premio nobel de economía en 1971, señala que una de las seis características del crecimiento económico moderno es la concentración de población en las ciudades, de las actividades productivas y el empleo; el incremento de la importancia de los servicios e industria y la disminución de la importancia relativa de las actividades agrícolas en la generación de riqueza nacional (Kuznets, 1973).

Veinte años después el Banco Mundial y otros académicos señalan tres hechos relacionados con el crecimiento y el desarrollo:

- a) La concentración de la producción y la población especialmente en el plano local. Esto lo refleja la creciente tasa de urbanización, es decir el aumento de la densidad económica y de la población en ciudades, metrópolis y mega ciudades;
- b) La relación entre concentración de la población en localidades urbanas y concentración del ingreso y el consumo; e,
- c) Ingresos y salarios más altos en las áreas urbanas que en las rurales (Henderson & Wang, 2007; Henderson, 1974).

Estos hechos, resultado de los procesos de aglomeración económica y social, transforman los espacios territoriales locales, elevan el precio de la propiedad raíz y las viviendas en las ciudades; aceleran la transformación del uso del suelo e

incorporan rápidamente terrenos de uso agrícola en terrenos de uso industrial, de servicios o en terrenos para desarrollos habitacionales.

Este proceso de conversión en los usos del suelo en sus etapas iniciales se lleva a cabo de manera desordenada, impulsado por el acelerado proceso de urbanización. El crecimiento de las ciudades exige cambios en el marco institucional y legal que requiere el desarrollo local ya que, en este proceso se teje un denso entramado de necesidades e intereses que presiona a las autoridades locales para el diseño e instrumentación de políticas públicas, adecuación de reglamentos locales a leyes federales y estatales, creación de organismos de planeación, ejecución, vigilancia y control para que, dentro del marco legal, tomen decisiones que impulsen un adecuado ordenamiento del territorio y del desarrollo de la ciudad en beneficio del bienestar económico y social de la comunidad.

1.2. Las preguntas de investigación.

En esta investigación se pretende analizar, a través de observación directa y participativa; entrevistas con especialistas en materia de urbanización, e información documental, la influencia de los grupos de interés en el proceso de planeación urbana y ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán, Sinaloa. Se busca identificar los aspectos particulares de esta influencia, los incentivos presentes y las consecuencias en el bienestar social y en la formación de comunidades. Con base en los principios de la teoría de la elección pública y los conceptos básicos en materia de desarrollo urbano local, se analiza la respuesta de la burocracia municipal, el cabildo como representación ciudadana y la ciudadanía a través del Comité Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda y del Comité Directivo del Instituto Municipal de Planeación de Culiacán (IMPLAN), a los incentivos presentes en el proceso de urbanización local. Entonces las preguntas son:

¿De qué forma los incentivos débiles del ciudadano y el gobierno favorecen la participación de los grupos de interés en el proceso de urbanización y ordenamiento territorial de la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa?

¿Cómo influye el desfase en el marco legal con el proceso de urbanización en la creación de incentivos para la participación de los grupos de interés en la definición de la política local en materia de desarrollo territorial y urbano?

¿A través de qué mecanismos influyen los grupos de interés en el proceso de planeación urbana y el ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa?

1.3. Descripción del problema objeto de estudio.

En este trabajo de investigación se utilizan, como premisas, dos de las hipótesis de la Teoría de la Elección Pública derivadas del principio de los fallos del gobierno en una democracia y una afirmación resultado de la evolución del marco legal y del proceso de urbanización a nivel global, regional y local.

- a. La hipótesis de la falta de incentivos del votante común, de la burocracia y de los legisladores para garantizar una toma de decisiones eficiente en materia de políticas públicas.
- b. Sociedad y gobierno requieren de un marco institucional y legal fuerte, que mejore la eficiencia en la asignación de recursos públicos para el desarrollo económico y social.
- c. El desfase entre la normatividad y el crecimiento se expresa en el rezago que muestra o presenta el desarrollo del marco legal y los procesos de urbanización.

Dadas las premisas anteriores, se analiza la influencia de los grupos de interés en el proceso de planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población y sus asentamientos humanos, así como del Municipio de Culiacán y sus efectos sobre el desarrollo local.

1.4. Hipótesis de investigación.

Uno de los problemas que genera la existencia de vacíos legales en el proceso de urbanización, es la creación de incentivos que limitan el crecimiento armónico de las ciudades y favorece la participación de los grupos de interés en los órganos

legislativos, de planeación y de ejecución local para promover sus intereses particulares. En esta situación se propone la hipótesis siguiente:

La existencia de incentivos débiles para el ciudadano común y el gobierno (burocracia y legisladores) hace poco eficiente en términos sociales, la búsqueda de soluciones a los desafíos que exige una adecuada planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa.

Los incentivos débiles influyen en una baja participación del ciudadano común y en una participación limitada del gobierno local en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Con ello se favorece la influencia de los grupos de interesados o grupos de presión en esta materia para beneficio de sus intereses. Ante esta situación, las hipótesis planteadas son las siguientes:

- El acelerado proceso de urbanización crea problemas de ajuste del marco legal con las necesidades de dicho proceso. Existe un desfase entre el desarrollo de la urbanización y la creación del marco legal que dé orden a dicho proceso.
- El desfase entre el marco legal y el proceso de urbanización crea incentivos para que los grupos de interés ejerzan presión sobre las instituciones y organismos de planeación territorial y urbana en favor de sus intereses particulares.
- La presión de los grupos de interés en las instituciones y organismos de la planeación urbana y territorial en Culiacán provoca que la rentabilidad social generada por la inversión pública en equipamiento urbano se traslade, a manos privadas a través del precio del suelo urbano.

1.5. Objetivos de investigación.

El propósito central en este proyecto de investigación doctoral es analizar la influencia de los grupos de interés en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial para identificar: a) Los vacíos legales existentes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y b) Los incentivos creados y los mecanismos empleados por los grupos de interés para promover sus intereses

particulares. En el logro de estos objetivos convergen dos enfoques teóricos: la teoría de la elección pública (*public choice*), y el desarrollo urbano, como expresión central del desarrollo local. La integración de estas visiones teóricas hace posible la construcción de un marco teórico en el que se analiza la participación social de individuos, gobierno y grupos de interés en la planeación y solución de los problemas del proceso de urbanización en Culiacán.

1.6. Diseño de la investigación

El diseño de la presente investigación, una vez establecidas las premisas teóricas, cubre las siguientes etapas:

1. Recolección de información de fuentes secundarias.
 - a. Estadísticas históricas del proceso de urbanización.
 - b. Estadísticas de la evolución del valor del suelo urbano.
 - c. Leyes y reglamentos sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
2. Entrevistas con especialistas en materia de urbanización.
3. Encuesta de percepción sobre el proceso de planeación urbana y ordenamiento territorial.

La información recolectada de fuentes secundarias permite describir el proceso de urbanización en la ciudad de Culiacán desde los años sesenta del siglo XX a la segunda década del siglo XXI y el desempeño del sistema local de planeación urbana y ordenamiento territorial. Asimismo, sirve de base para identificar el nivel de rezagos existentes entre el marco legal y el proceso de urbanización.

Las entrevistas con especialistas en materia urbana o de urbanización hacen posible identificar el nivel de participación de los grupos de interés en el proceso de planeación urbana, en tanto que las encuestas permiten evaluar la percepción de los integrantes de las distintas instancias que forman el sistema local de la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sobre la estructura de incentivos en el proceso local de urbanización.

1.7. Justificación teórica y metodológica.

1.7.1. Justificación teórica

Las razones teóricas y metodológicas para la presente investigación tienen su origen en los escasos estudios que buscan explicar de qué forma las instituciones y los incentivos que éstas crean, influyen en los procesos locales de planeación y de urbanización.

Desde los años ochenta, se ha desarrollado una línea de investigación relacionada con el proceso de urbanización en México (Garza, 2018). Las aportaciones al estudio del proceso de planeación urbana que hacen posible la urbanización y el desarrollo local, se ha interesado en distintos aspectos del fenómeno de la concentración de la población en las ciudades en este país y en el mundo. Las investigaciones pioneras en el campo surgen del concepto de cambio estructural, característico del crecimiento económico moderno que se expresa en el fenómeno de la migración campo-ciudad (Kuznets, 1973), o bien se interesan en estudiarlo desde la perspectiva de la nueva geografía económica y la teoría de la localización industrial (Krugman, 1998; Banco Mundial, 2009) y la teoría del crecimiento urbano (Black & Henderson, 1999; Glaeser & Kohlhase, 2003; E. Moretti, 2013).

En el ámbito nacional, destacan las aportaciones del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México (Garza & Sobrino, 1989; Sobrino, 2010). De la misma importancia es el trabajo de Azuela y Garza sobre la relación entre normatividad y procesos de urbanización, sin incluir en sus análisis la formación de precios en el mercado inmobiliario (Azuela, 1988; Garza, 1998). Los estudios y proyectos del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México tienen un enfoque más propio de la sociología de la urbanización.

En el ámbito regional las investigaciones realizadas no abordan el tema de la urbanización desde la perspectiva de los grupos de interés y la teoría de la elección pública. El fenómeno es estudiado desde ángulos distintos: como un conflicto de intereses de la ciudad con los propietarios privados (Ibarra & Ceballos, 2015),

investigaciones con una carga ideológica importante o con un enfoque de la corriente del nuevo urbanismo (Borsdorf, 2003; Rodríguez González, 2007).

La presente investigación integra los enfoques teóricos de la elección pública y la del crecimiento urbano. Esta integración permite elaborar un marco de análisis para explicar la influencia de los grupos de interés en la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, así como, las consecuencias para el desarrollo local. El trabajo se inscribe en el campo de la investigación sobre estudios urbanos y desarrollo local abordando el problema desde la perspectiva de la teoría de la elección pública y la estructura de incentivos que motivan la participación de los grupos de interés en el diseño y la implementación de la planeación urbana y el ordenamiento territorial a nivel local.

1.7.2. Justificación metodológica.

La investigación está basada en un enfoque mixto o cualimétrico, de alcance analítico-descriptivo (Gastélum-Escalante, 2021). Se apoya, en su parte empírica de contexto general y local, en estadísticas oficiales de INEGI e IMPLAN, sobre crecimiento demográfico y evolución de la población urbana. En cuanto al análisis del marco legal, las fuentes son los decretos publicados sobre las leyes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de orden federal y su correspondiente armonización estatal. En cuanto a la planeación urbana local, se analizan una serie de documentos legales que dan lugar a la elaboración de los instrumentos de planeación que las autoridades locales utilizan para implementar la visión de ciudad, que los distintos periodos gubernamentales de los Ayuntamientos en Culiacán han construido. Se analiza la estructura de las distintas organizaciones responsables de la planeación urbana. Se sostienen pláticas y entrevistas con especialistas locales (de los ámbitos público, social y privado) en el tema de estudio, para conocer las particularidades del proceso. Finalmente, para contrastar las conclusiones obtenidas de la investigación documental, se elabora una encuesta que se aplica a personal del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), especialistas y académicos estudiosos del tema. Los resultados se presentan en el Capítulo 5.

La estructura del trabajo que aquí se presenta es la siguiente: un capítulo introductorio donde se describe un panorama general de la investigación. El segundo capítulo ocupa del contexto teórico, de la discusión sobre las particularidades de los problemas que enfrenta la elección pública para la toma racional de decisiones. En el capítulo 3 se realiza un recorrido teórico y empírico sobre el tema del crecimiento urbano y el desarrollo local en lo general y particular en nuestro país. El capítulo 4 describe brevemente al marco metodológico y el enfoque de la investigación.

En el capítulo 5, el más extenso de la investigación se analiza el problema de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio en Culiacán, tomando como referencia la teoría de la elección pública y la teoría del crecimiento urbano. Se analiza en este capítulo el desarrollo de las instituciones y la estructura de incentivos en el proceso de planeación urbana y de la urbanización, así como la congruencia del marco legal con la evolución y orientación del crecimiento de la ciudad. La encuesta aplicada permite contrastar los incentivos percibidos con los niveles en el precio del suelo urbano.

En las conclusiones y futuras líneas de investigación se describen los hallazgos de la investigación y los temas que requieren de un mayor conocimiento para entender los hechos presentes en el proceso de planeación urbana y urbanización en Culiacán, la conducta de los actores involucrados y los medios a través de los cuales se puede construir una ciudad más habitable.

CAPÍTULO 2.- ELECCIÓN PÚBLICA, GRUPOS DE INTERÉS Y MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN.

2.1. Las razones de la intervención del Estado en la economía. Los fallos del mercado.

La influencia del Estado en la economía y en la vida social se hace patente en las distintas formas y actividades de los individuos en la sociedad. Como consumidores o empresarios, se pagan impuestos directos o indirectos relacionados con el nivel de ingreso; como proveedor de los servicios públicos, desde la seguridad hasta infraestructura pasando por educación, salud y vivienda, contribuye a la mejora del bienestar social; proporciona un marco legal para el respeto a la propiedad, a los derechos humanos y a una vida digna; crea un marco legal para el ejercicio democrático y la participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos de elección de los gobernantes y en el control y vigilancia de su desempeño como funcionarios de gobierno. El marco legal permite que empresas y ciudadanos establezcan relaciones y contratos con beneficios para ambos y, de haber diferencias, acudir a los tribunales para resolverlas (Stiglitz, 1986).

En la sociedad contemporánea, el Estado participa en las actividades económicas, creando empresas y organizaciones para la provisión, junto con la iniciativa privada de una parte importante de productos y servicios como educación, salud, vivienda, infraestructura, etcétera, que son necesarios para el bienestar de las personas y el funcionamiento eficiente de las empresas. Sin embargo, el Estado no es todopoderoso, incluso en más de un caso, su intervención produce efectos contrarios a los buscados. Esto no siempre ha sido así. Después de la Gran Depresión³ y hasta principios de los sesenta, en los países desarrollados y en vías

³ La crisis económica financiera de los años 30, conocida como La Gran Depresión, es un episodio de la historia económica moderna que afectó a la mayoría de los países del hoy mundo desarrollado. Inicia con la caída de 20 puntos de la Bolsa de Valores de Nueva York el martes 23 de octubre de 1929. La crisis se prolongó hasta los años 40, reiniciando los países su recuperación hasta después del fin de la segunda guerra mundial (Bernanke, 1983).

de desarrollo, académicos y políticos se dieron cuenta que el mercado no tenía la capacidad para satisfacer necesidades sociales básicas (Ledyard, 1987; Stiglitz, 1986).

Dada la ineficiencia del mercado para resolver problemas como: el desempleo persistente, la oferta incompleta, -en cantidad y precios, por el libre mercado de bienes y servicios fundamentales para la sociedad como educación, seguridad social y vivienda,- la pobreza alimentaria, la desnutrición, las externalidades como la contaminación, la insuficiente inversión en ciencia y tecnología, entre otros; son considerados como fallos del mercado que, de alguna forma justifican la intervención del Estado en la economía para corregirlos (Verhoef, 1997).

2.2. Fallos del gobierno y la teoría de la elección pública.

Una perspectiva opuesta a la intervención del Estado en la economía se basa en la teoría de la elección pública. Esta disciplina trata de ligar la economía con la política a través del Estado⁴, entendido este como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan (Shaw, 2008).

La teoría de la elección pública es una rama de la ciencia económica desarrollada a partir de los estudios de los ingresos y del gasto público. Se apoya en los mismos principios que los economistas utilizan para analizar la conducta de los individuos en el mercado y se aplican a las acciones de las personas en la toma de decisiones colectivas. Los economistas que estudian la conducta de los individuos en el mercado suponen que las decisiones que toman las personas están determinadas por la búsqueda del interés personal. Aunque muchas personas basan algunas de sus acciones en su preocupación por otros, el motivo dominante en su conducta en el mercado --sean empresarios, empleados, o consumidores-- es una preocupación por ellos mismos.

⁴ En este enfoque, el Estado es una institución en donde los individuos interactúan buscando su beneficio mutuo. En este sentido, el gobierno, puede ser entendido como una institución diseñada para alcanzar acuerdos que beneficien a todos los individuos.

En el caso de la elección pública, los economistas hacen el mismo supuesto. Aunque las personas que participan en los mercados políticos se preocupan por los demás, el principal motivo, sean votantes, políticos, cabilderos, o funcionarios públicos, es el interés personal y, a través de la búsqueda del interés personal, consiguen maximizar el bienestar social. Con base en la idea del individualismo metodológico, la teoría sustituye nociones románticas e ilusorias acerca de que el gobierno trabaja «para todos» por ideas más escépticas sobre la eficiencia de sus funciones. Esto explica el interés de la teoría de la elección pública por estudiar más las razones de los «fallos» del gobierno, las razones por las cuales las decisiones que se toman en materia política conducen a resultados distintos a los objetivos perseguidos; por ejemplo, implementar un programa para reducir la pobreza que termina incrementando el número de pobres. Del estudio de la naturaleza de los «fallos» del gobierno, la teoría de la elección pública concluye la importancia de la regulación y limitación de la intervención del gobierno en la economía si se quiere maximizar el bienestar social (Shaw, 2008 p.3).

Una de las razones de los «fallos» del gobierno en su intervención en la economía reside en la carencia de incentivos del votante común para supervisar y dar seguimiento a la toma de decisiones del gobierno. Esta idea se refuerza con el hecho de que las decisiones de un votante común tienen muy pocas probabilidades de influir en el resultado de una elección. Esta situación no se presenta en el sector privado ya que el votante común no es racional y tiene un comportamiento de manada (Thaler, 2008 p. 53).

Es diferente en el sector privado. Las empresas, los empresarios, sus organizaciones gremiales y *lobbystas*, tienen un comportamiento diferente. Ya que tienen incentivos suficientes para participar de manera más activa en el diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas. Los intereses de las organizaciones empresariales con frecuencia se entrelazan con la normatividad legal para beneficiarlos o para perjudicarlos. Esta vinculación entre normatividad e intereses privados genera incentivos para la participación política del sector privado organizado en todo el proceso de diseño y toma de decisiones gubernamentales.

Esta misma vinculación lleva al sector privado a mantener un contacto estrecho con los cuerpos legislativos y buscar influir en sus decisiones (Shaw, 2008 p.4).

Los legisladores, según la teoría de la elección pública, se supone trabajan para el bien común, para el bien de la comunidad que representan. Pero sus decisiones y propuestas legislativas están basadas en el uso de recursos públicos, de las aportaciones que realizan los contribuyentes tales como impuestos, productos, aprovechamientos, etcétera: no en el uso de recursos propios. Por otra parte, los legisladores tienen poder para fijar impuestos, diseñar mecanismos para extracción de ingresos a través de los contribuyentes y para regular las actividades productivas y de convivencia social. Dado que los votantes comunes tienen pocos incentivos para supervisar el trabajo de los legisladores, estos muestran un comportamiento que es muy probable sea costoso para los ciudadanos, aunque no lo sea para grupos de particulares organizados, es decir de los llamados grupos de interés.

El otro actor en la teoría de la elección pública es la burocracia, desde los funcionarios de alto nivel hasta los que están en contacto directo con los usuarios. Para los funcionarios, los incentivos de maximizar sus utilidades son débiles. Sus ingresos dependen del presupuesto gubernamental y este a su vez, depende del poder ejecutivo que lo propone y del congreso que lo aprueba. En esta parte se hace patente la presencia de los grupos de interés a través de los cabilderos para el caso de industrias reguladas o de líderes de grupos ambientalistas o líderes sociales. Surge, entonces, la posibilidad de que las actividades de los burócratas y de los legisladores sean atrapadas por los grupos de interés.

Esta situación, caracterizada por la existencia de incentivos débiles en el votante común, los legisladores y la burocracia, puede ser superada cuando se trabaja en el ámbito de los gobiernos locales donde es posible evaluar la eficiencia de gobiernos y cuerpos legislativos locales y hacer transparente esta información. El escepticismo mostrado por la teoría de la elección pública con respecto a las bondades de la intervención del gobierno en la economía, abre la posibilidad de

introducir mecanismos de regulación que reduzcan y limiten la conducta de *rent seeking* propia de los grupos de presión (Krueger, 1974; Tullock, 1991).

2.3. Decisiones de mercado y decisiones políticas.

Los métodos generales para la toma de decisiones sociales son dos: el primero de ellos es el mecanismo de mercado, utilizado para la toma de decisiones económicas de consumo, ahorro e inversión; y el segundo, es la democracia, con el mecanismo de decisión conocido como «*votación*», típicamente utilizada para la toma de decisiones políticas (Arrow, 1951a). Desde la perspectiva de la elección pública la democracia puede entenderse como un tipo de mercado en donde la interacción entre individuos con diferentes intereses individuales da lugar a una red de negociación cuyo resultado es una decisión colectiva.

Con base en los principios de racionalidad y optimización de recursos (Thaler, 2015), la teoría de la elección pública analiza el proceso de toma de decisiones de los agentes políticos -votantes, funcionarios públicos, políticos, coaliciones o partidos políticos y grupos de interés- tanto durante los procesos políticos para elegir gobernantes o representantes, como en la toma de decisiones, una vez en el gobierno.

2.3.1. Incentivos económicos e Incentivos políticos. Actores económicos y actores políticos.

Desde la perspectiva de la elección pública, un proceso electoral es asumido como un proceso de intercambio de votos por promesas de campaña que serán evaluadas por el electorado de acuerdo con el nivel de cumplimiento durante el ejercicio de gobierno por parte de los partidos y candidatos triunfadores. Dependiendo de la capacidad y voluntad para cumplir con los compromisos de campaña, se podría entender la continuidad en el poder del partido gobernante.

Esta idea está basada en el concepto de mercado como un mecanismo en el cual compradores y vendedores se ponen de acuerdo, a través del precio, para intercambiar un bien o un servicio. Una empresa vendedora del producto intercambiado que cumpla con las expectativas del comprador asegurará su permanencia en el mercado de la misma forma que un partido que gobierne y

cumpla sus promesas de campaña asegura su continuidad en el poder; entonces, mercado y democracia son formas distintas de competencia y de toma de decisiones colectivas.

En el caso del mercado la competencia es guiada por «una mano invisible»⁵ que envía señales a los participantes a través del precio de mercado. Las decisiones de los compradores reflejan sus preferencias, en función de las cuales y dados los precios del mercado toman sus decisiones los productores, asegurando teóricamente, un funcionamiento equilibrado del mercado (Becker, 2005). En el caso de una democracia ideal, para llegar al poder, los partidos políticos deberían competir libremente por los votos de un electorado de amplia base (Becker, 2005; Congleton, 2018; Congleton & Swedenborg, 2006).

En la sociedad, el funcionamiento real del mercado y de la democracia son imperfectos. En el caso del mercado, son amplios los estudios sobre las imperfecciones del mercado en temas como formación de monopolios, generación de externalidades y de mercados incompletos (Arrow, 1962; Stiglitz, 1991).

La complejidad en el análisis de la toma de decisiones en sociedades democráticas radica tanto en la naturaleza de sus participantes, en la formación de sus preferencias y valores y en los mecanismos que influyen en la interacción de los actores en los procesos democráticos y en los procesos de gobierno. En el campo de la actividad política, la «demanda» está representada por los grupos de interés que intentan evitar o hacer más flexibles las normas legales en beneficio de sus representados. Los individuos no organizados tienen pocas posibilidades de influir en las decisiones políticas dado que su voto representa una acción marginal en los resultados de los procesos electorales.

En el lado de la oferta, se tiene a los partidos políticos que prometen, a cambio del voto ciudadano, conservar o modificar las normas, leyes y reglamentos que constituyen el marco legal en el cual las empresas y los grupos llevan a cabo sus actividades para proveer a la sociedad los bienes y servicios necesarios para su

⁵ Aunque el término «mano invisible» se menciona una vez en *“La Riqueza de las Naciones”* se ha convertido en un principio fundamental para explicar el comportamiento económico racional de los individuos quienes, persiguiendo su interés personal generan un beneficio social (Stiglitz, 1991).

funcionamiento. En las empresas funciona el supuesto de la búsqueda del máximo beneficio, para el caso de un partido político no está suficientemente claro el objetivo central de una organización política. Se puede suponer que un partido busca maximizar la votación a obtener. Sin embargo es posible considerar que ganar las elecciones representa un fin más que un medio de los partidos para el logro de sus objetivos, si se concibe a un partido político como el representante de un grupo de interés (Balestri, 2014).

2.3.2. Dilemas en la elección pública.

Una vez llevado a cabo un proceso electoral, el ejercicio de gobierno se convierte en un proceso de toma de decisiones donde más de un actor participa, sea un individuo o un grupo. Si bien el proceso electoral es resuelto mediante el mecanismo de votación mayoritaria -al menos en nuestro país- las decisiones que se toman, una vez en el gobierno, ya no son neutrales ni basadas en la regla de la mayoría. Detrás de las decisiones importantes tomadas por el gobierno y sus instituciones existen individuos, grupos y organizaciones con distinto orden de preferencias e intereses.

Un interés importante del grupo que llega al gobierno es: mantener el estado de derecho y/o modificarlo. Los cambios realizados en el marco legal afectan las preferencias de los individuos y de los grupos sociales, modifica la estructura de incentivos e inicia un cambio en las instituciones sociales.

Entonces, en lo social, la toma de decisiones plantea una serie de dilemas en las que la democracia y el mecanismo de votación por mayoría, cumple una función limitada para el bienestar social general.

2.4. Mecanismos de intercambio y negociación (*Logrolling*).

2.4.1. *Lobbying*: concepto y características.

En el *Cambridge Business English Dictionary* se define *lobbying* como *la actividad de intentar persuadir a alguien con autoridad, generalmente un miembro electo de un gobierno, para que respalde las leyes o reglas que le dan a su organización o industria una ventaja*. Esta actividad es el principal medio, a través del cual se

ejerce influencia en las legislaturas de los países desarrollados para la definición de la agenda legislativa y la asignación de recursos a favor de los grupos de interés (Campos & Giovannoni, 2007). Esta actividad, en los países pobres es el principal medio a través del cual se realizan prácticas de corrupción a favor de los grupos de presión. Puede ser considerado como un puente entre los intereses públicos y los privados (Aguilar, 2013).

Para otros autores el *lobbying* es una forma de subsidio legislativo que ofrecen organizaciones y empresas a través de proporcionar información e inteligencia políticas y trabajo legislativo, a legisladores estratégicamente seleccionados con el propósito de colaborar con ellos en el logro de objetivos coincidentes (Hall & Deardorff, 2006).

El *lobbying* toma la forma de contribuciones a campañas políticas o de relaciones en donde existe coincidencia de intereses, e influir en los políticos y funcionarios gubernamentales y ejercer presión para cambiar las reglas, leyes reglamentos o las políticas relacionadas con temas de interés para los grupos de presión⁶.

2.4.2. Lobbying y sobornos.

Estudios empíricos sobre *lobbying* y corrupción, vía soborno, indican que ambas prácticas son sustitutas, pero la primera es más poderosa como medio de influencia política que la segunda. Aunque se puede considerar al *lobbying* como una forma de corrupción, en sentido estricto no lo es, ya que las prácticas lobistas no incluyen necesariamente los sobornos. El *lobbying* puede presentarse bajo la forma de limitar o proporcionar votos a los políticos, bajo la forma de proporcionar un conocimiento experto que los políticos no tienen, o bien cuentan con información estratégica necesaria para el ejercicio de la política (Campos & Giovannoni, 2007 p. 2).

Harstad y Svensson afirman que sobornos y *lobbying* son prácticas, en cierta medida, sustitutas. Una empresa u organización puede modificar o hacer flexible la

⁶ En el municipio un tema de interés es el ordenamiento territorial relacionado con el uso del suelo resultado del desarrollo urbano que cambia el uso de tierras destinadas a la agricultura a usos industriales, de desarrollo de viviendas o para centros comerciales (Sobrino et al., 2015).

regulación pública en favor de sus intereses mediante el soborno o el cabildeo (Harstad & Svensson, 2005). La decisión dependerá del nivel de desarrollo de la sociedad y de la cultura con respecto al cumplimiento de la ley. Mayores niveles de desarrollo alientan las actividades de cabildeo basadas en el uso de información e inteligencia política y de negocios. Un menor grado de desarrollo hace más accesible el uso de sobornos para violentar el marco legal (Harstad & Svensson, 2005).

Desde otra perspectiva, soborno y *lobbying* están vinculados entre sí, se conciben como opciones sustitutas. Estudios empíricos encuentran que el primero es más común en los países en desarrollo y el segundo es más usual en los países desarrollados (Svensson, 2009). Ambos persiguen los mismos fines de generar excepciones en la aplicación de las reglas o la legislación, y/o cambiar las leyes a favor de intereses particulares de grupos o individuos.

Al mismo tiempo que presentan similitudes, *lobbying* y soborno presentan diferencias importantes. En primer lugar, en muchos países, el *lobbying* es una actividad legal y regulada, los sobornos no. En segundo lugar, un cambio en las reglas como resultado de actividades de cabildeo con frecuencia beneficia a todas las organizaciones, mientras que los beneficios del soborno son mucho más específicos. Y, en tercer lugar, son diferentes los intereses detrás de las medidas del gobierno cuando cambia las reglas por presiones del *lobbying* a las de un burócrata que acepta o solicita un soborno.

2.4.3. *Lobbying* y regulación.

El *lobbying* normalmente es utilizado cuando las organizaciones o las empresas enfrentan restricciones regulatorias y están interesadas en eludir la regla o presionar al gobierno para hacerla flexible. En teoría, en condiciones de un bajo grado de desarrollo las empresas tienden a romper la regla mediante el soborno. Lo contrario sucede en grados altos de desarrollo. Una sociedad con una sólida cultura de respeto a la ley, vuelve costoso el cabildeo, y los cabilderos no acuden al manejo de la información y a labores de inteligencia política para flexibilizar las reglas. Sin embargo, en una sociedad con un bajo grado de cultura de respeto a la

ley, el *lobbying* asumirá la forma de soborno (Hall & Deardorff, 2006; Svensson, 2009).

En una situación de corrupción generalizada puede gestarse una combinación de exceso de regulaciones para prevenirla, dando lugar a una pérdida de incentivos para invertir en virtud de lo costoso que resultaría el uso de sobornos para quebrar las reglas y realizar las inversiones necesarias para la mejora del bienestar económico y social. Sin embargo, una adecuada regulación y un sistema de sanciones junto con una cultura sólida de cumplimiento de la ley asociado y un elevado nivel de desarrollo vuelven incosteable el soborno y favorecen el cabildeo. (Harstad & Svensson, 2005).

2.4.4. *Lobbying* y grupos de interés.

Por grupos de interés puede entenderse a un grupo de personas con objetivos políticos e intereses similares que buscan influir en el proceso político para tratar de alcanzar sus metas. Los grupos de interés, para conseguir sus objetivos tratan de influir en los distintos ámbitos de gobierno: nacional, estatal y municipal. Esta característica de diversidad de espacios políticos de participación es lo que distingue a un partido político de un conjunto de personas organizadas alrededor de un grupo de interés. Los grupos de interés tienen objetivos particulares, defender, proteger y atender los intereses particulares de sus integrantes, mientras que los partidos políticos buscan «en el discurso», representar los intereses de todos los ciudadanos (Matzke, 2009).

Una cuestión importante en el análisis de esta relación es, el de la toma de decisiones de los grupos de interés con respecto a la presión que ejercerán para la obtención de contratos, para flexibilizar la regulación o para evadirla. El dilema se plantea de la forma siguiente: ¿cómo eligen los grupos de interés a través de diferentes áreas de cabildeo influir en la política? ¿Por qué algunos grupos de interés presionan a los políticos y otros presionan a los burócratas? La cuestión tiene que ver con la definición de hasta qué punto los grupos de interés son capaces de influir en la agenda política y cuáles son las vías a través de las cuales logran sus cometidos.

Las estructuras organizativas de los grupos de interés (asociaciones, confederaciones, organismos privados o públicos no gubernamentales) afectan su elección de estrategias de cabildeo ya que están asociadas con diferentes capacidades para monitorear y hacer cumplir los contratos con los políticos. Se plantea la hipótesis de la vinculación de la capacidad potencial de los grupos de interés para hacer cumplir los compromisos de los políticos y la estructura organizativa de dichos grupos (Naoi & Krauss, 2009).

Los mecanismos principales que los grupos de interés pueden utilizar para obtener beneficios de los políticos son: cabildeo, contribuciones a las campañas y aval a los candidatos, manejo público y distribución de información especializada y medios legales (Smith, 1992). Los compromisos no cumplidos por los políticos con los grupos de interés son castigados. Por ejemplo; con la suspensión de las contribuciones económicas a las campañas o la cancelación al aval de los candidatos propuestos.

2.4.5. Los mecanismos del *lobbying*.

En la literatura existen dos corrientes acerca de los mecanismos del *lobbying*. Una de ellas teoriza los objetivos de los grupos de interés de cabildeo como cambio o mejora de las preferencias de los responsables políticos o funcionarios. Este enfoque está centrado en las preferencias. El otro enfoque considera al cabildeo como una función de la organización, recursos de grupos de interés o legisladores. Este se conoce como enfoque centrado en los recursos.

Lobbying y Logrolling.

Entender la relación entre las actividades de cabildeo y la negociación a través del intercambio de favores (*logrolling*), requiere conocer el nivel y características de la regulación en materia de oferta de servicios públicos del gobierno en sus distintos niveles. En la perspectiva de las ideas expuestas en el «Cálculo del consenso», donde se propone que la evaluación de la eficiencia en la toma de decisiones colectivas se relaciona con el diseño de instituciones fuertes, para atender las necesidades del desarrollo. Este tipo de instituciones están dotadas de

capacidades de generación de reglas, políticas y leyes que ordenen la provisión de servicios públicos y capacidad para hacer cumplir la norma.

El *lobbying* se hace presente, como parte del proceso legislativo desde 1913, cuando el periódico *The New York World* cuenta la historia acerca del gasto por 200 mil dólares realizado por la *National Association of Manufacturers* para influir en la legislación federal. Revelaciones posteriores conducen a pedir que las actividades de cabildeo fueran reguladas. El interés público apunta a considerar que los legisladores deben tomar más en cuenta el bienestar general que el interés privado. La regulación del *lobbying* sirve para identificar los grupos de cabildeo interesados en intercambiar apoyo económico y/o político por una legislación ajustada con sus intereses. En esta parte, en relación con el trabajo de investigación, es importante identificar aquellos aspectos de interés en materia de regulación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en los cuales estén presentes los grupos de interés, e identificar los factores que definen y caracterizan sus intereses de grupo. ¿Cuáles serían estos?: conversión de derechos de propiedad, regulación en materia de construcción de viviendas, uso y acondicionamiento de espacios públicos, ordenamiento de la ciudad interior (Sobrino et al., 2015 p.15).

El logrolling o intercambio de votos ha disfrutado de un creciente interés en años recientes debido a que, al parecer, es un método por el cual, la intensidad de las preferencias puede influir en los resultados del proceso de votación. Entonces, el intercambio de votos tiene el resultado positivo de que las minorías pueden abrirse camino y de esta forma hacer más atractivos los procesos democráticos.

CAPÍTULO 3.- CIUDADES Y DESARROLLO LOCAL

3.1. Ciudades y desarrollo.

La mayor parte de la actividad económica ocurre en las ciudades. Gran parte de los países en desarrollo y de los países en vías de desarrollo han experimentado un proceso acelerado de urbanización. Las ventajas de la rápida concentración urbana se expresan en incrementos importantes de la productividad de los factores muy por encima de las áreas rurales. Las ciudades se convierten en poderosos motores del crecimiento tanto en el mundo como en los países particularmente (Moretti, 2014; Banco Mundial, 2009; Rossi-Hansberg & Wright, 2005).

De acuerdo con lo anterior, el futuro de las economías nacionales en el transcurso del siglo XXI dependerá de la evolución de la economía, de la distribución de la población en los espacios nacional, regional y urbano, y de la capacidad gubernamental para formular planes económico-espaciales realistas, que logren promover la dinámica de las grandes urbes en un marco de equidad para los sectores mayoritarios de la sociedad, articulando, asimismo, las condiciones generales de la producción en los ámbitos inter e extraurbano, sin lo cual el mejoramiento de los estándares de vida de la población, «propósito central del desarrollo económico y urbano», continuará en el estancamiento que lo ha caracterizado en las tres décadas pasadas (Garza., 2010).

Uno de los componentes del crecimiento urbano es el conjunto de instituciones (organismos y organizaciones, normas formales e informales y las formas de relacionarse⁷) que influyen en el mercado del suelo, en los derechos de propiedad, en la relación del gobierno con grupos sociales y con la sociedad en general, así como el acceso al financiamiento; los que afectan el proceso de formación y el tamaño de las ciudades. Sobre este proceso, es interesante tomar en cuenta el efecto de la historia, el clima y la ubicación de las aglomeraciones urbanas actuales (Henderson, 2005).

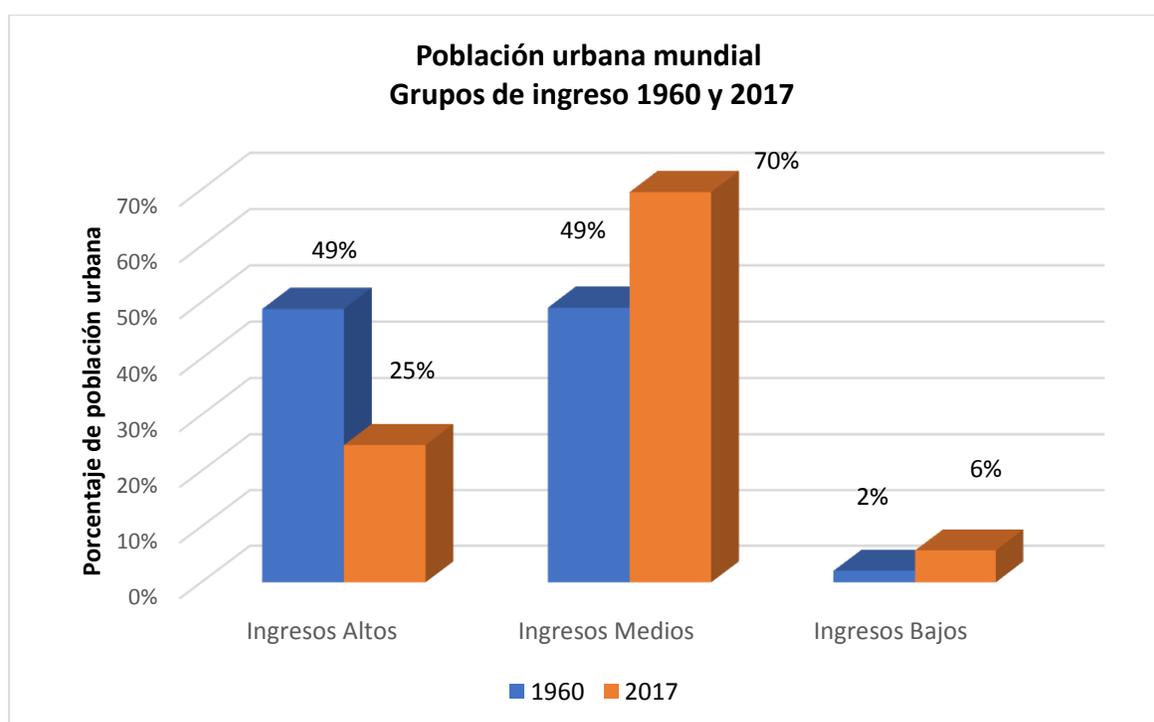
⁷ Esta es una definición clásica de instituciones descrita por Douglass C. North en su artículo «Institutional Change: A Framework of Analisis» (North, 1994).

El crecimiento de las ciudades transforma los incentivos que influyen en el proceso de concentración urbana. Entre otras cosas, para los trabajadores que se integran del campo a la ciudad el incentivo de un mayor ingreso salarial vuelve atractiva la migración. Para los inversionistas, la concentración de población representa un mercado para sus productos. El desarrollo urbano tiene un efecto favorable con el salario y afecta el precio del suelo. Para las empresas, el aumento en el salario puede ser compensado con el nivel de productividad que representa la concentración de los mercados en las zonas urbanas. Para el trabajador los salarios más altos que los que se pueden obtener en el medio rural se compensan con el precio de la vivienda (más cara en las ciudades que en el campo). La búsqueda de las fuentes de las diferencias de productividad que pueden justificar salarios altos es la base para el estudio de las economías de aglomeración que ha sido una rama importante de la economía urbana en los más recientes 20 años. La condición de equilibrio del constructor empuja a comprender las causas de las diferencias de oferta en el espacio que pueden explicar por qué algunos lugares tienen una construcción abundante y precios bajos, mientras que otros tienen poca construcción y precios altos (Glaeser, 2007).

El tema de la eficiencia económica representa un elemento de importancia dentro del complejo funcionamiento de una metrópoli. Las áreas metropolitanas son el componente territorial más activo en términos económicos y, por tal razón, son un motor para el desarrollo económico y social. La tendencia hacia la concentración de la población y las actividades económicas en las ciudades es estimulada por las oportunidades de empleo, creación de riqueza e inversión. Además, las metrópolis son los espacios más adecuados para la inserción de las economías locales en la economía global. De ahí el interés por promover la inversión hacia las metrópolis. Sin embargo, el desarrollo de las metrópolis no es lineal ni homogéneo. Durante el proceso, algunas áreas metropolitanas presentan mayores incentivos para la reactivación económica, algunas, dado su grado de apertura, son vulnerables a shocks externos, y sensibles a conflictos asociados por la competencia con otras ciudades por recursos financieros (Trejo Nieto, 2012).

El crecimiento urbano es un fenómeno relativamente reciente (Glaeser & Henderson, 2017; Long, 2003). Aunque el proceso de concentración de la población en ciudades es destacado como un hecho significativo desde fines del siglo XIX, este proceso se acelera de una forma particular en el siglo XXI. Si en la segunda mitad del siglo XX, Europa y los Estados Unidos concentraban el 49 por ciento de la población urbana mundial, en la primera década del siglo XXI, las ciudades de los países desarrollados apenas alcanzan el 25 por ciento de la población concentrada en las ciudades.

Figura 1- Población urbana según ingresos de las regiones. 1960 y 2017.



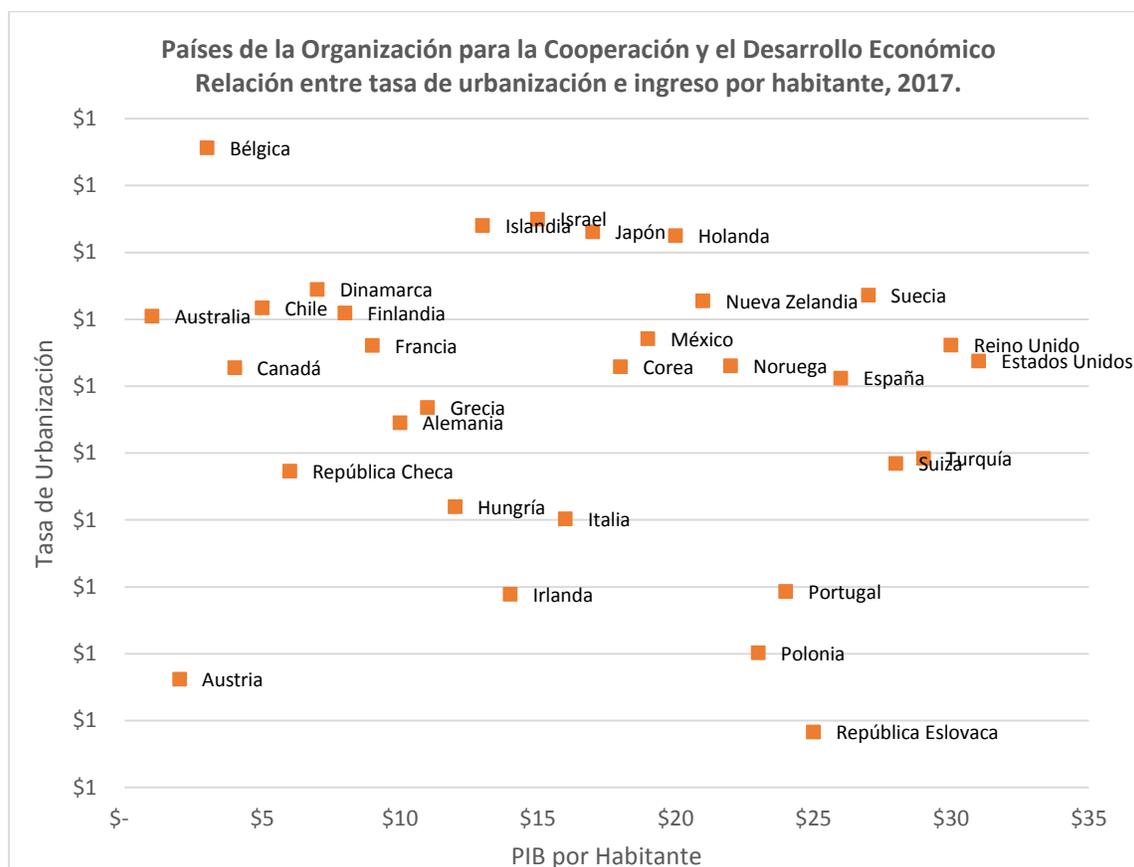
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En tanto, la población urbana en los países de ingresos medios (Schwab, 2018), durante el siglo XXI representa un 49 por ciento de la población urbana mundial y la población urbana de los países de ingresos bajos⁸ aumenta su participación en el

⁸ Según el Foro Económico Mundial, los países de nivel medio de desarrollo son aquellos que cuentan con un ingreso por habitante entre 3 mil y 17 mil dólares anuales, en tanto, los países de ingresos bajos son aquellos que registran un ingreso entre 300 y 3 mil dólares anuales por habitante (Schwab & Sala-i-Martin, 2015 p.38).

mundo, de un 2 a un 6 por ciento. En el centro del desarrollo económico y social, se encuentran las ciudades que concentran el 77 por ciento de la población mundial (Buhaug & Urdal, 2013).

Figura 2.- Ingreso por habitante y tasa de urbanización.



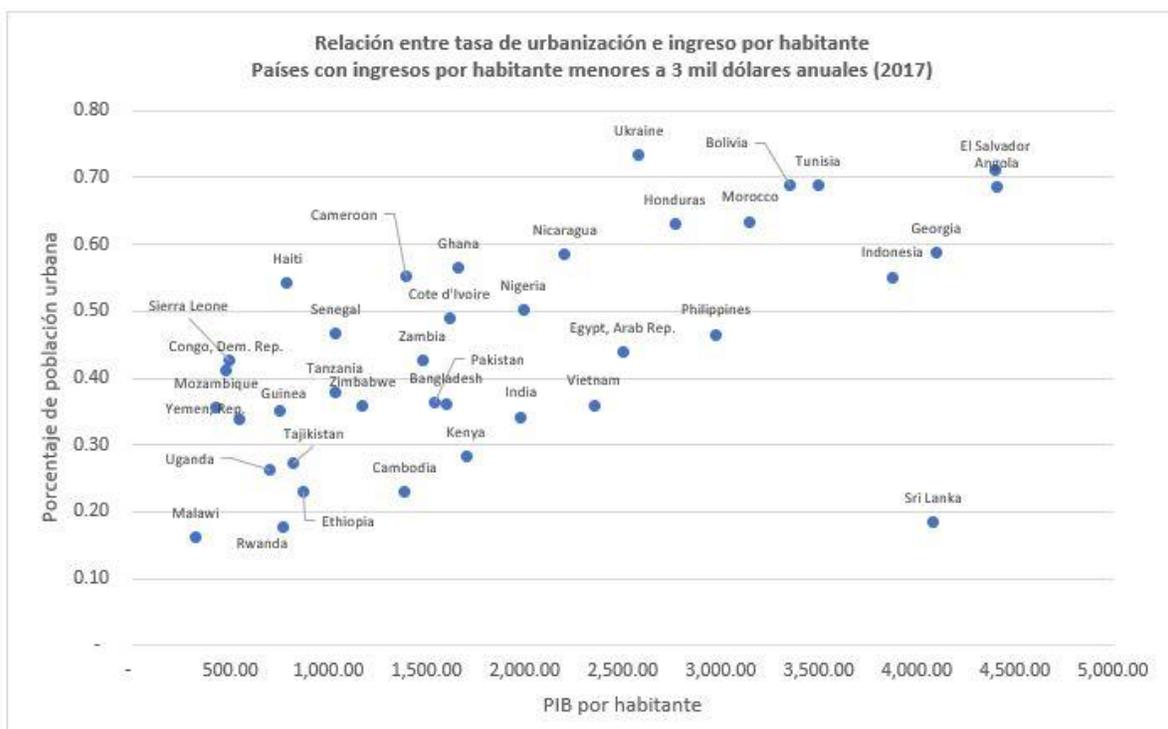
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se presenta un patrón de urbanización tal que, las naciones con mayor ingreso por habitante registran una mayor tasa de urbanización (Figura 2). Este mismo patrón se registra en los países de menores ingresos (Figura 3), lo que hace evidente la relación entre crecimiento urbano y crecimiento económico, tal y como lo pone de manifiesto Kuznets (1973), al caracterizar el crecimiento económico moderno, aunque el crecimiento urbano en los países en vías de

desarrollo se hace presente hasta fines del siglo XX y es un fenómeno característico del siglo XXI en estos países.

El crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo, como fenómeno más propio del siglo XXI, se ha caracterizado por las asimetrías en los grados de desarrollo, en especial, dentro de las ciudades donde coexisten zonas urbanas con altos estándares de desarrollo, con áreas conurbadas con núcleos de población en condiciones de pobreza extrema.

Figura 3.- Ingreso por habitante en países de menores ingresos y tasa de urbanización.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La conclusión es evidente: al margen del nivel de ingresos en los diferentes países, el crecimiento urbano corresponde a la concentración de la población en los centros de población urbanos, como un proceso característico en todos los países del orbe.

3.1.1. Crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo.

La mayoría de los estudios sobre el tema se han dedicado a analizar el crecimiento de las ciudades y sus efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población en los países desarrollados (Berry & Glaeser, 2005; Campante & Glaeser, 2009; Glaeser, 2003; Shleifer, 1991). Se sabe poco del proceso de urbanización en los países en vías de desarrollo, de sus características y determinantes del surgimiento de las ciudades, consecuencia del proceso de globalización, en las economías en vías de desarrollo. Ampliar de forma lineal los resultados del análisis del crecimiento en las ciudades del mundo desarrollado a las grandes concentraciones urbanas de los países en desarrollo representa un error. Las características y la dinámica de la urbanización en ambos tipos de países son distintas en más de un aspecto (Chauvin & Glaeser, 2016; Shleifer, 1991).

El proceso de urbanización experimentado en los países en vías de desarrollo en el siglo XXI es diferente al de la concentración urbana de los países occidentales en la segunda mitad del siglo XX en, al menos, dos cuestiones: la pobreza extrema y la gobernanza⁹. Estos dos grandes problemas generados por la rápida urbanización se expresan de manera particular en las crecientes necesidades de servicios públicos, en un entorno de limitada capacidad financiera y operativa de los gobiernos locales.

Otro problema es la distancia entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia y otro no menos importante es la corrupción (Banco Mundial, 2009). En algunas ciudades el Estado no tiene el monopolio de la violencia y el crimen organizado y los grupos delictivos disputan este monopolio (Banco Mundial, 2012). Una cuestión más es el tema del desarrollo de la vivienda y el territorio. Los propietarios de la tierra y los grupos *rent seeking*¹⁰ además de obtener grandes ingresos, promueven los proyectos de urbanización y transformación del territorio en función de sus necesidades e intereses.

⁹ El concepto de gobernanza ha sido definido desde la perspectiva del sector público y el sector privado. Lo común en ambos enfoques es el análisis del proceso de toma de decisiones colectivas, su implementación, evaluación y seguimiento. En la esfera pública, los actores principales son el gobierno y la «sociedad civil» en cualquiera de sus ámbitos: nacional, estatal o local (Ali, 2015; Fukuyama, 2013; Keping, 2018; Nations, 2019).

¹⁰ Las relaciones entre el sector público y el privado a través de mediadores o intermediarios que buscan favorecer o inclinar las regulaciones hacia los grupos que representan es descrita por Gordon Tullock como búsqueda de renta (Tullock, 1991). El término es asimilado como la búsqueda de utilidades (Krueger, 1974).

Desde el punto de vista de Glaeser y Henderson, es un error la aplicación lineal de las políticas de desarrollo urbano que han tenido éxito en los países desarrollados a los países en vías de desarrollo (Glaeser & Henderson, 2017). Según esta opinión, es más útil aprovechar las experiencias pasadas de las ciudades del mundo desarrollado. En el pasado, estas ciudades tenían problemas de capacidades locales, de corrupción y de escasez de recursos financieros para atender las necesidades de la urbanización (Glaeser & Henderson, 2017).

Si bien la literatura sobre las ventajas de la aglomeración puede traducirse fácilmente en lugares más pobres, se sabe poco sobre los detalles de la aglomeración en los países pobres. Es posible que la comunicación entre y dentro de los estados, que una las ciudades entre sí sea fundamental para el mundo en desarrollo, esto puede tener un efecto importante en la concentración de capital humano en el medio urbano con el consiguiente beneficio en términos de ingreso y empleo. Es de esperar que los enlaces de transporte entre ciudades puedan ser más importantes en el mundo en desarrollo para estimular la migración interna. El problema en los países pobres es, si la migración así descrita se debe a las oportunidades de desarrollo o a situaciones de escapar de los efectos de la violencia y las ciudades sean un espacio de último refugio (Glaeser & Henderson, 2017; Glaeser & Kohlhase, 2003).

Una característica particularmente destacada de las economías urbanas del mundo en desarrollo es la prevalencia del sector informal tanto en la producción como en la vivienda. La prevalencia del sector informal se debe a una regulación deficiente, a instituciones débiles del mercado de tierras, a restricciones de financiamiento y quizás a una falta de demanda de formalidad. La informalidad puede limitar la capacidad del sector público para influir en la economía local. En el sector empresarial, las empresas informales que están ubicadas en vecindarios informales, pueden confiar más en la confianza y las interacciones cara a cara de los ciudadanos, lo que sugiere que las economías de aglomeración serán importantes. Lo que a su vez sugiere una agrupación insuficiente en general como un desafío para construir ciudades competitivas.

Otra cuestión importante en la economía de las ciudades en los países en vías de desarrollo es la dominancia del sector estatal (Luiselli, Fernández, 2019). La mayoría de las megas ciudades se construyen alrededor de las capitales políticas, quizá reflejando la tendencia de los ingresos a agruparse alrededor del poder.

Las ciudades son ahora el centro del crecimiento económico, la concentración de la producción y de la generación de riqueza, son mucho más que espacios para vivir, es el resultado de la interacción de distintas fuerzas económicas, políticas y sociales que crean complejos tejidos productivos, sistemas de redes jerárquicas y de interacción social (Luiselli, Fernández, 2019).

La dinámica del crecimiento de las ciudades se ha traducido en progreso y genera incentivos a la innovación. La urbanización no puede entenderse sin la conectividad terrestre y el progreso no se explica sin el uso masivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Pero el binomio ciudades y progreso presenta importantes desafíos a la sociedad y los gobiernos en distintos aspectos:

- El consumo de recursos naturales, agua, energía y materiales;
- Emisión de gases de efecto invernadero;
- Cohesión social en las ciudades en países en vías de desarrollo;
- Reducción de zonas boscosas o de alta biodiversidad; y,
- Contaminación del suelo, cuerpos de agua, aguas subterráneas y de la atmósfera.

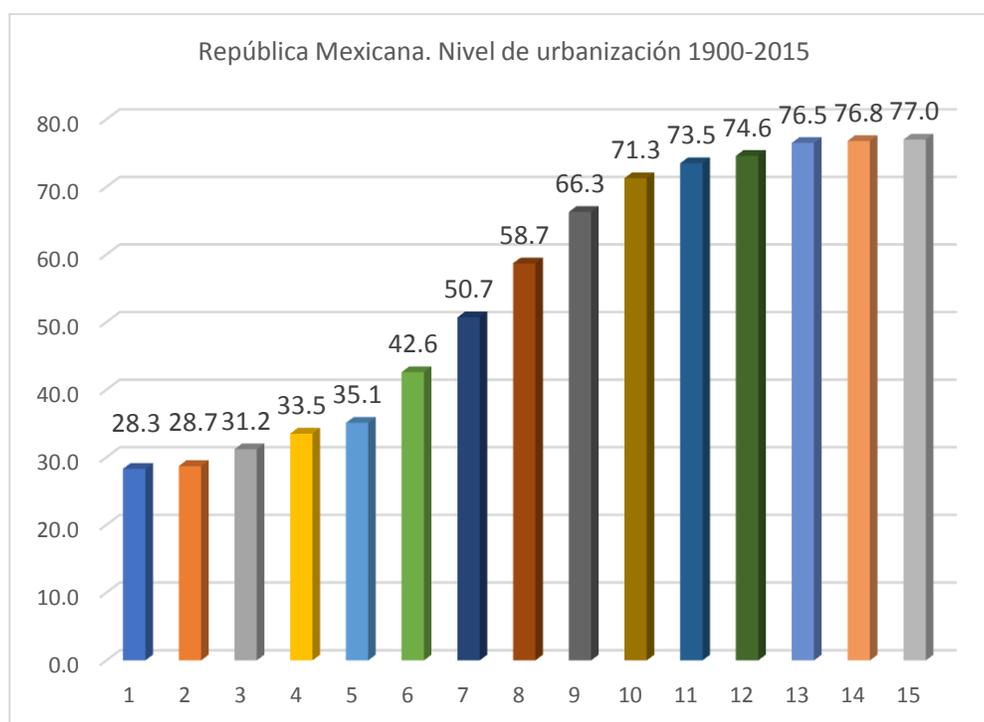
La planeación urbana por los gobiernos locales requiere de la atención a los problemas anteriores. La calidad de vida de los habitantes de las localidades urbanas depende de un correcto tratamiento a estos problemas. Dadas las características del crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo con sus fuertes desequilibrios, restricciones financieras y gobernanza débil, la atención a los problemas requiere de una acción colectiva eficiente.

3.2. Economía urbana y desarrollo local en México.

En México, el nivel de urbanización se incrementa a partir de los años cincuenta. A principios de esa década, la población urbana representaba un poco menos del 43

por ciento de la población total de la República Mexicana. Para la segunda década del siglo XXI, las ciudades y las zonas metropolitanas albergaban ya el 77 por ciento de la población (Figura 4), (Garza, 2002; Luiselli, Fernández, 2019). La transformación del horizonte urbano en México está fuertemente asociada con los modelos económicos adoptados a lo largo del siglo XX y lo que ha transcurrido del siglo XXI.

Figura 4.- Tasa de población urbana en la República Mexicana 1900-2015.

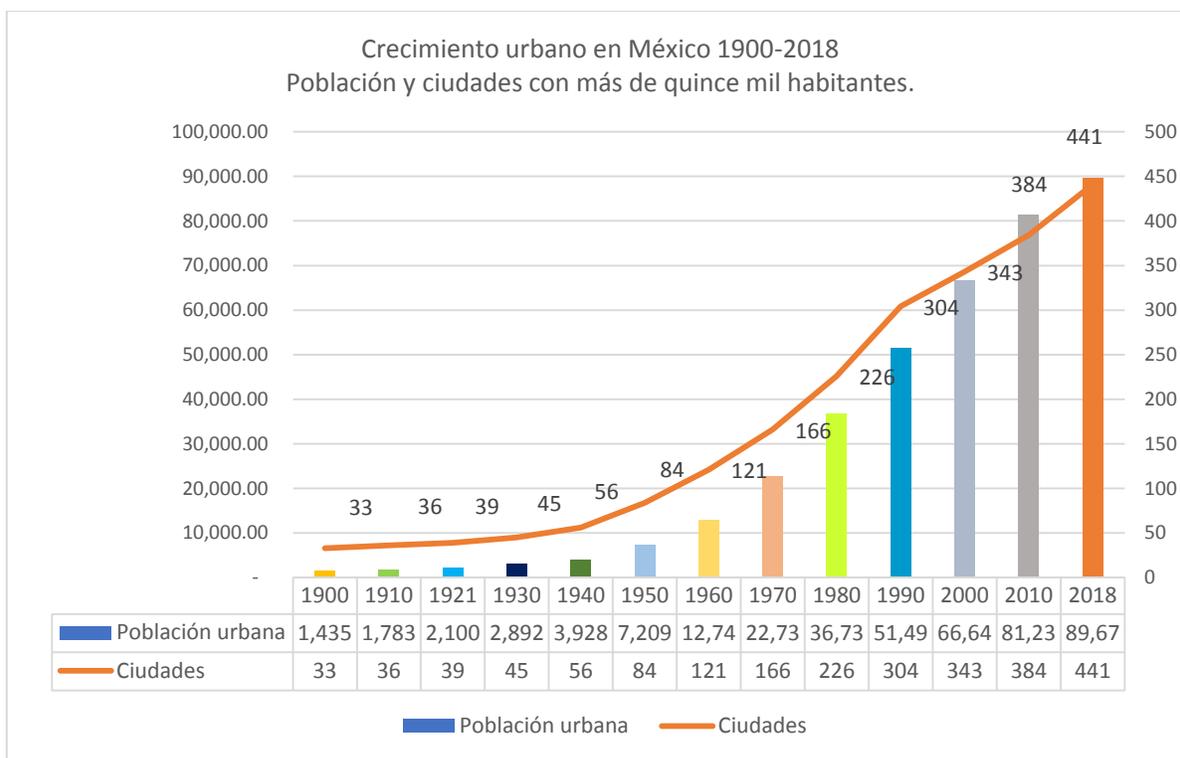


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Hacia el año de 1900, México era un país con una población predominantemente rural y dispersa geográficamente. En ese año, el país contaba con treinta y tres localidades con más de quince mil habitantes; de estas, veintisiete tenían entre quince mil y cincuenta mil habitantes; cuatro contaban con una población que oscilaba entre cincuenta y cien mil habitantes y sólo dos ciudades tenían más de cien mil habitantes (Urbina Fuentes, 1993; CONAPO, 1991). El proceso de urbanización fue interrumpido por el conflicto armado de 1910 y la guerra civil de

1914-1916. Al concluir la revolución e institucionalizarse el nuevo modelo de desarrollo, se acelera el proceso de urbanización. El número de localidades con población mayor a 15 mil habitantes aumenta lentamente en una primera etapa que va de 1900 a 1940 de treinta y seis, a ochenta y cuatro localidades, a un ritmo anual de cinco ciudades nuevas por año

Figura 5.- Crecimiento urbano en México 1900-2018 Población y ciudades con más de quince mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Urbano Nacional 2012 y 2018 (CONAPO, 2012; SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2018).

A partir de los años cincuenta el ritmo del crecimiento urbano se hace más notable y el número se incrementa de ochenta y cuatro, a cuatrocientas cuarenta y una ciudades con poblaciones mayores a quince mil habitantes. Durante estos periodos, el ritmo de concentración de la población en centros urbanos es notablemente diferente. En los primeros cuarenta años del siglo XX, el incremento de la población urbana es de alrededor de seiscientos mil habitantes por año. A partir de los años cincuenta, la concentración de la población urbana se dispara a

poco más de 12.5 millones de personas habitando en las ciudades¹¹. El crecimiento urbano en México ocurre en un contexto de grandes cambios estructurales. Sin embargo, la relación entre urbanización y desarrollo económico no es un proceso lineal. Las transformaciones experimentadas por la economía y la sociedad mexicana que han llevado al predominio de las ciudades como el eje del crecimiento y el desarrollo económico de México son profundas y complejas tanto en el plano nacional como en el plano regional y local (Garza, 2002).

3.2.1. Evolución del proceso de urbanización en México, 1900-2018.

PERIODO DE URBANIZACIÓN MODERADA.

Figura 6.- México. Periodo de urbanización moderada

Periodo	Población urbana fines del periodo (Millones de hab.)	Localidades	GU ¹²
1900-1940 Urbanización moderada baja			
1900-1920	2.892	45	17.5
1930-1940	3.928	56	20.0

Fuente: Elaboración propia con datos de *Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de la Población en México (Población, 1991)*.

1900-1930. A pesar del conflicto armado y la inestabilidad política que se prolonga hasta fines de la década de los años treinta, el crecimiento urbano no es resultado de la migración del campo a la ciudad. Las principales ciudades en estos años son la Ciudad de México y Guadalajara como la segunda ciudad en importancia.

1930-1940. El impulso del crecimiento urbano durante estos años proviene del crecimiento industrial experimentado por la economía mexicana y por los efectos

¹¹ Las estimaciones son resultados de análisis de tendencia de los datos presentados en la tabla de la Figura 5 utilizando regresión simple.

¹² El Grado de Urbanización (GU) se calcula como la proporción de la población urbana con respecto a la población total en un determinado periodo, es decir $GU = \text{Población urbana}_t / \text{Población total}_t$

de la reforma agraria. En estos años en el norte cobran importancia como centros urbanos, la ciudad de Torreón, Coahuila; cuyo crecimiento está ligado al impulso de la reforma agraria y la ciudad de Monterrey, Nuevo León que, junto con la Ciudad de México se perfilan como los principales centros industriales en los inicios del modelo industrial de sustitución de importaciones. Sin embargo, México seguía siendo un país rural. La población urbana representaba sólo el veinte por ciento de la población total (Figura 6).

PERIODO DE URBANIZACIÓN ACELERADA

1940-1950. Representan el inicio del llamado «Milagro Económico Mexicano», caracterizado por un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) superior al cinco por ciento anual. A fines de los años cincuenta se establecen las bases para el despegue del modelo de sustitución de importaciones (Ranis, 1974). La población urbana apenas alcanza el 28 por ciento del total, aunque el número de ciudades llega, al final de la década, a 84. El país sigue siendo, aún, rural.

Durante la década 1940-1950 el desarrollo local sigue distintos patrones regionales. El crecimiento industrial impulsa el desarrollo local en el centro y norte del país siendo la Ciudad de México y Monterrey las ciudades con mayor dinamismo. Un segundo patrón de crecimiento urbano es impulsado por el desarrollo industrial, estimulado por la demanda externa en la zona fronteriza, favoreciendo el desarrollo de ciudades como Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez. Un tercer patrón de desarrollo basado en el comercio, la agricultura de alto rendimiento y la agroindustria, favorece el crecimiento de ciudades como Hermosillo y Culiacán (G. Garza, 2002; Unikel Spector & Necochea, 1971).

1950-1960. Es una década de continuidad del proceso de industrialización al que se agregan centros urbanos con vocación industrial, como Monclova, León y Guadalajara, además de las ciudades de México y Monterrey. El crecimiento de la ciudad de México es resultado de la migración interna atraída por la dinámica industrial de este centro urbano.

El patrón de crecimiento urbano impulsado por la demanda externa en ciudades fronterizas favorece la expansión de Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez y el

crecimiento de otras ciudades como Reynosa, Matamoros, Chihuahua y Ensenada. Se hacía visible la integración económica de México con los Estados Unidos y el desarrollo de las ciudades fronterizas como nodos comerciales y de transportes era evidencia de ello. En esta década se registra el crecimiento de ciudades como Tepic, Córdoba y Ciudad Obregón que se agregan, junto con Culiacán y Hermosillo, al grupo de centros de producción, abasto y comercialización de productos agropecuarios.

Figura 7.- México. Periodo de urbanización acelerada.

Periodo 1940-1980 Desarrollo urbano acelerado	Población urbana fines del periodo (Millones de hab.)	Localidades	GU
1940-1950	7.29	84	28.0
1950-1960	12,747	121	36.5
1960-1970	22,730	166	47.1
1970-1980	36,739	226	55.0

Fuente: Elaboración propia con datos de *Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de la Población en México (Población, 1991)*.

1960-1970. Década de un fuerte crecimiento industrial de alrededor del 8 por ciento anual, que acelera el proceso de urbanización. A fines de la década de los setenta la población urbana representa el 47.1 por ciento. Surgen nuevas ciudades alcanzando un total de 166 centros urbanos. A fines de los setenta se consolidan el grupo de metrópolis industriales de alto crecimiento. La Ciudad de México integra a su desarrollo ciudades como Puebla, Querétaro, Toluca y Cuernavaca. En el norte, Monclova y Saltillo se integran a Monterrey, como área suburbana. En el occidente la ciudad de Guadalajara forma parte del grupo de metrópolis industriales.

1970-1980. En esta década se advierte el agotamiento del «milagro mexicano», con el abandono del tipo de cambio fijo y adopción del sistema de flotación de la

moneda. A pesar de la crisis cambiaria, el PIB crece a un promedio anual de 6.6 por ciento durante esta década. El crecimiento urbano es notable y la población viviendo en ciudades representa el 55 por ciento. México es, a fines de los ochenta una nación predominantemente urbana.

Las ciudades continúan creciendo como resultado de la migración interna. El crecimiento de la población en centros urbanos como Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca y su integración con la Ciudad de México como ciudad central, permiten visualizar el surgimiento de un conglomerado mega metropolitano.

Continúan creciendo los núcleos de producción de las zonas de agricultura de alto rendimiento -Culiacán, Hermosillo, Los Mochis y Tepic- y se incorporan centros urbanos importantes resultado del boom petrolero como Coatzacoalcos y Minatitlán, además de Mazatlán como centro portuario.

A fines de los setenta México contaba con 226 ciudades, ocho de las cuales (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Querétaro, Puebla, León, Toluca y Torreón) concentraban el 40 por ciento de la población urbana¹³ Estas ciudades dominan el panorama urbano mexicano.

HEGEMONÍA URBANA EN UNA ECONOMÍA ABIERTA.

1980-2000. Este periodo estuvo dominado, durante los años ochenta, por la crisis económica que marcó el final del «milagro mexicano» y del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Pese a registrarse una caída de -0.1 por ciento anual en el PIB, el proceso de crecimiento urbano no se detuvo. El impulso provino del abandono de las políticas proteccionistas hacia el campo y la consecuente migración del campo a la ciudad. Las ciudades mexicanas crecieron en un contexto de crisis económica que se reflejó en las condiciones de vida de la población de las ciudades dando lugar a espacios urbanos caracterizados por fuertes desigualdades económicas y sociales. Las restricciones financieras limitan la oferta de servicios públicos frente a la creciente demanda de una población que

¹³ Este cálculo se hizo consultando los resultados del X Censo General de Población y Vivienda 1980 de los estados de Jalisco, Guanajuato, Coahuila, Querétaro, Puebla, Nuevo León y Estado de México y del resumen abreviado del mismo censo.

se aglutina en las ciudades ejerciendo presiones sobre los gobiernos locales, cuyas funciones se vuelven ahora más complejas dada la excesiva centralización en materia de diseño e implementación de políticas públicas cuyo destino final son las localidades.

La década de los noventa registra también incrementos importantes, en términos absolutos, en la población urbana. El número de ciudades aumenta a 304 y la población urbana ahora representa el 63.4 por ciento de la población total. Se consolida México como un país urbano con características semejantes a los países con economías en vías de desarrollo y en condiciones de un modelo de economía abierta e integración económica con América del Norte bajo los lineamientos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Figura 8.- Hegemonía urbana en una economía abierta.

Periodo 1980-2000 Consolidación de la hegemonía urbana en una economía abierta	Población urbana fines del periodo (Millones de hab.)	Localidades	GU
1980-2000	66,649	343	68.4

Fuente: Elaboración propia con datos de *Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de la Población en México* (CONAPO, 1991).

En el nuevo modelo de desarrollo exportador y como parte del proceso de globalización, los gobiernos locales enfrentan problemas propios de la concentración de la población en pocas ciudades con fuertes desigualdades sociales, con incapacidad para la creación de empleo, escasez de recursos financieros para atender la demanda de servicios públicos, inseguridad y problemas de gobernanza. El reto ahora es cómo desarrollar espacios urbanos con un nivel de vida aceptable para una población que demanda mejores condiciones de vida en sus localidades. A finales del siglo XX, México se consolida como un país cuya riqueza productiva y social se concentra en 29 centros urbanos que a su vez, concentran el 70 por ciento de la población urbana y el 49 por ciento de la población total del país.

HEGEMONÍA URBANA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA CON AMÉRICA DEL NORTE.

2000-2018. México entra al siglo XXI como un país urbano con una población concentrada en 29 centros urbanos. Hacia el año 2018, la población urbana representa más del 70 por ciento de la población total y el número de ciudades ha crecido hasta alcanzar la cantidad de 401, además contabilizando 11 zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2018).

La característica principal de la consolidación urbana en las primeras dos décadas del siglo XXI es la heterogeneidad espacial y territorial de las regiones mexicanas en condiciones de un crecimiento económico moderado y desigual, influido por la apertura comercial en particular por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la disminución de la producción petrolera que afecta a las localidades del Golfo de México, en contraste, las regiones y localidades más favorecidas son las vinculadas con el sector externo, generando marcadas diferencias en materia de desarrollo entre las regiones del norte y del sur (Cordera & Provencio, 2016).

3.3. Los problemas del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial

La transformación de México en un país urbano en condiciones de una economía de libre comercio, integrada a los mercados de América del Norte y con un fuerte impulso al sector externo dividió al país en distintas regiones con diferentes grados de desarrollo económico y social. Las regiones de mayor dinamismo fueron las vinculadas al sector externo integradas a las cadenas globales de producción. Es en este contexto en el cual sucede el rápido crecimiento urbano que transforma las regiones del país y le imprime las características propias al desarrollo local de economías en vías de desarrollo.

Las grandes ciudades y zonas metropolitanas están cada vez más integradas con las cadenas globales de producción y consumo, así como a los flujos de transferencia de tecnología (ver el caso de Culiacán). De forma que la integración

productiva, la integración al mercado consumidor y la integración tecnológica; son elementos que están presentes en el desarrollo urbano local.

El otro aspecto presente en la dinámica de desarrollo de las ciudades se relaciona con el tamaño de estas. Ciudades grandes muestran un crecimiento más lento, la velocidad acelerada del crecimiento urbano se ha trasladado a ciudades medias y pequeñas que cumplen un papel de integración regional de vinculación entre comunidades pequeñas y dispersas. En la actualidad, las ciudades forman parte de un sistema funcional y jerárquico de ciudades (Luiselli Fernández, 2019).

El fenómeno del desarrollo urbano en el siglo XXI se caracteriza por el surgimiento de un nuevo paradigma urbano en los países en vías de desarrollo con los siguientes cuatro elementos:

- Redes urbanas concentradas alrededor de una ciudad central que, en ocasiones rebasa los límites municipales conectando distintos municipios y obligando a los gobiernos municipales a tratar problemas cuya solución es compartida.
 - Crecimiento urbano desordenado y desigual en el que coexisten áreas con características de las ciudades de los países desarrollados y áreas de alta marginación con problemas de distinto orden: ambientales, de transporte, vivienda, asentamientos humanos, movilidad y conectividad.
 - El rápido y desordenado crecimiento urbano plantea a los gobiernos locales el problema de la gobernabilidad de los municipios que afecta la calidad de vida y la seguridad de sus habitantes (Chauvin & Glaeser, 2016; Glaeser, Kahn & Rappaport, 2000; Glaeser & Sims, 2015).
 - Rezago institucional. La expansión del espacio urbano genera cambios en la vocación y uso tradicional del territorio. Terrenos agrícolas o forestales son absorbidos por el crecimiento urbano generando una serie de efectos visibles en el precio del suelo y el impacto ambiental (Pengfei, Kamiya & Haibo, 2019). El marco institucional -conjunto de normas y reglamentos- se ajusta lentamente, junto con las instituciones relacionadas con la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Se
-

crean vacíos legales y se abren espacios para el manejo discrecional y limitado de las políticas públicas en la materia.

Estos factores obligan a los gobiernos nacionales y locales al diseño e implementación de un conjunto de estrategias que establezcan una ruta bien definida para alcanzar un desarrollo local sustentable. La nueva agenda para el desarrollo urbano identifica los problemas siguientes a atender para alcanzar un desarrollo urbano sustentable en los próximos años (Cabrero & Gil, 2017; Naciones Unidas, 2016).

- El problema de la desigualdad económica y social. Los gobiernos nacionales y locales deben atender de manera puntual la desigualdad económica, social y territorial, impulsar programas de obras y servicios públicos con sentido de inclusión social sobre todo en las áreas de mayor marginación.
 - El problema de la vivienda. Se requiere que los gobiernos locales atiendan, en el ámbito de sus competencias legales, temas relacionados con vivienda y asentamientos humanos irregulares y reservas territoriales.
 - El problema del agua. El desarrollo horizontal de las ciudades en todos los casos enfrenta problemas de suministro de agua potable para uso doméstico, comercial e industrial, lo que se complica más a medida que se abren nuevos asentamientos humanos. En este aspecto, los gobiernos locales, obligados a garantizar el pleno abastecimiento del recurso hídrico tienen dos grandes áreas de oportunidad: una relacionada con la cultura del manejo del agua y otra relacionada con la gestión y el manejo del agua, en cuanto al reúso, reciclaje y tratamiento de aguas residuales.
 - El problema de los residuos sólidos. En el mismo sentido va el manejo de los residuos sólidos municipales (RSM) con respecto a su recolección, manejo y disposición final. Los gobiernos municipales tienen la oportunidad de enfrentar este problema desde una perspectiva más eficiente integrando a la academia, el gobierno y la sociedad en el diseño e implementación de estrategias de recolección, manejo, disposición, tratamiento y reciclaje de residuos.
-

-
- El problema del transporte y la movilidad. A medida que, con el desarrollo, se amplían los límites de las localidades urbanas, de la misma manera se incrementan las dificultades para el transporte y la conectividad de las personas y sus centros de trabajo. Derivado de las propias condiciones del crecimiento urbano, el servicio de transporte público es ineficiente y de baja calidad, a esto se le agrega la cultura en la prestación de este servicio lo que empeora la calidad del servicio, afecta el bienestar de la población y se convierte en un mecanismo de extracción de ingresos a la población por parte de los concesionarios.
 - Un transporte deficiente junto con el congestionamiento vial afecta el bienestar de la población ya que en términos reales se amplía la jornada de trabajo. Los trabajadores requieren de más horas para el traslado a sus centros de trabajo y de regreso a sus hogares disminuyendo las horas disponibles para sus familias y el entretenimiento.
 - El problema de la contaminación del aire. Resultado del crecimiento urbano, el incremento en el uso del automóvil y el congestionamiento vehicular más el crecimiento en la actividad industrial tiene como resultado un aumento en la emisión de gases de efecto invernadero. Este es un problema global con efectos importantes en el aumento de la temperatura en el planeta que obliga a países, regiones y localidades al diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la reducción de la emisión gases de efecto invernadero (Banco Mundial, 2010).
 - El problema de los desastres naturales. En los últimos cincuenta años ha aumentado el número de desastres naturales asociados con eventos climáticos extremos (Mahuland, 2006). Esto coincide con el proceso de concentración de la población en centros urbanos y en áreas metropolitanas. En las regiones y localidades de los países en vías de desarrollo, por la dinámica propia de la concentración urbana, aumenta de manera exponencial la exposición al riesgo de la población tanto en asentamientos humanos irregulares como en fraccionamientos construidos en zonas de alto riesgo. Reducir la exposición al riesgo de desastres provocados por eventos
-

climáticos extremos, en la economía y el patrimonio de la población, los efectos sociales y el impacto fiscal requiere de un trabajo coordinado que incluya todos los órdenes de gobierno y la sociedad, que al menos contemple cuatro aspectos en materia de prevención de desastres: sistemas de alerta temprana, actualización de mapas de riesgo, infraestructura crítica, amortiguadores ambientales y participación ciudadana (Tsirkunov & Rogers, 2010) .

3.4. Las instituciones del desarrollo local. El municipio y su gobierno.

3.4.1. Origen del municipio

El origen del municipio en México inicia con la cultura mexicana, en lo que denominaban «calpullis», cuyo gobierno estaba formado por un consejo de ancianos; el calpulli era una organización social y territorial autosuficiente. Las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Una de sus funciones era la de organizar a las familias que lo integraban en el trabajo comunitario de la tierra y construcción de la obra pública. Dicho trabajo era la forma de pago del tributo al «Tlatoani» o jefe de la nación.

La organización del calpulli: recaía en distintas posiciones con diferentes jerarquías. Entre las funciones más importantes estaban; responsable de la milicia, dirigentes de los trabajos comunales, recaudadores de tributos, cronistas de la época, sacerdotes y médicos hechiceros, entre todos ellos estaba la dirección y cuidado del calpulli.

El primer Ayuntamiento se fundó e instaló en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. Fue el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano. Cortés al crear el primer Ayuntamiento, de manera paralela funda el primer municipio. Su objetivo principal era implantar una instancia de poder que le confiriera facultades legales, que le permitieran llevar al cabo la conquista de las nuevas tierras al margen del poder de Cuba, no fue fundar un sitio donde se concentrara población. Sin embargo, al instalar el Ayuntamiento como centro de poder, el movimiento de la población empieza a girar a su alrededor (Reta, 2018).

De inicio, la división se hizo por medio de los señoríos que ya existían, y en los territorios donde no existía tal división, posteriormente la división territorial se organizó en provincias que estaban integradas por pueblos, los que tenían una cabecera la cual llamaban alcaldía mayor, lo que hizo obligatorio el establecimiento de un cabildo o consejo municipal (Reta, 2018).

Estos antecedentes distinguen tres figuras presentes, destacadas e interrelacionadas en la actualidad: el municipio, el Ayuntamiento y el cabildo, las cuales pueden comprenderse mejor si al municipio se lo entiende como la extensión territorial con límites físicos y geográficos, el cual es gobernado por un Ayuntamiento, con un gobierno colegiado integrado por el cabildo encabezado por el Presidente Municipal.

El marco legal está definido por el artículo 115 constitucional, mismo que regula y norma la forma de gobierno que los estados adoptan para su régimen interior. En este artículo, se define como la base de la división territorial y organización política y administrativa, el municipio libre.

3.4.2. Marco legal y estructura de gobierno. Municipio en México.

En el artículo 115 se establecen las bases normativas del Ayuntamiento como elección e integración, funciones básicas, competencias y facultades, hacienda, personalidad jurídica y relaciones con otras legislaturas y municipios (Congreso Constituyente, 1917).

Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 actualizan las funciones del municipio con énfasis en los siguientes aspectos:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
 - b) Se crea la figura del regidor de representación proporcional.
 - c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
 - d) Cobro del impuesto predial por los Ayuntamientos.
 - e) Se otorgan facultades a los Ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
-

-
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los Ayuntamientos.
 - g) Normar la relación entre los Ayuntamientos y sus empleados.
 - h) Elaboración de presupuesto de egresos para los Ayuntamientos.
 - i) Determinación de los servicios públicos (DOF, 1983).

Se define al municipio como una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el artículo 115 constitucional. Está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un Presidente Municipal, Sindico Procurador y Regidores (IMD, 1999).

El municipio es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y, por tanto, con capacidad política y administrativa. Sus elementos básicos son: población, territorio y gobierno. Con base en las características básicas, Martínez Cabañas define una tipología para los municipios tomando en cuenta los siguientes aspectos; principales actividades económicas, servicios educativos y culturales, principales servicios públicos, y características de los asentamientos humanos (Martínez, 1985).

El municipio mexicano en su forma de gobierno tiene la característica de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la fracción I del artículo 115 que establece: «*Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado*» (IMD, 1999).

El Ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica. Es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. Todos y cada uno de sus integrantes son electos por el pueblo para ejercer las funciones propias del gobierno municipal. Con base en la noción de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más

control y autoridad que la de su Ayuntamiento. Es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Es frecuente identificar al Ayuntamiento con el nombre de cabildo. Ello responde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los diversos aspectos de la vida local. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas, las hay de tres tipos, ordinaria, extraordinaria y solemne; se realizan en un salón exclusivo al que se le denomina sala o salón de cabildo (Olmedo, 1996).

El Presidente Municipal es el único miembro del Ayuntamiento a quien la ley otorga facultades ejecutivas. Si bien en la teoría no es superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, generalmente la plantilla que lo acompaña por tradición política arraigada, respeta la jerarquía del Presidente Municipal. El cabildo se integra por el Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidores con voz y voto. Los síndicos municipales «otra forma de distribución territorial para la prestación de servicios públicos dentro del propio municipio» y los empleados de la administración municipal, pueden participar en las sesiones de cabildo con el propósito de informar y opinar sobre el tema en cuestión, pero sin derecho a voto (Pichardo, 2002).

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de administrar como cuerpo colegiado los intereses del municipio, no tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el Presidente Municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que les señale el Ayuntamiento (ver

Figura 9):

Figura 9.- Comisiones del cabildo según la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa

Gobernación	Hacienda	Urbanismo, Ecología y Obras Públicas	Turismo y Comercio	Industria y Artesanía
Agricultura y Ganadería	Pesca y Acuicultura	Educación	Salubridad y Asistencia	Trabajo y Previsión Social
Acción Social y Cultural	Juventud y Deporte	Equidad, Género y Familia	Rastros, Mercados y Centrales de Abasto	Concertación Política
Seguridad Pública y Transito	Protección Civil	Derechos Humanos y Grupos Vulnerables	Participación Ciudadana	Comunidades y Asuntos Indígenas

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa

CAPÍTULO 4.- MARCO METODOLÓGICO

4.1. Introducción

En este capítulo se presenta el marco metodológico y el diseño de la presente investigación, realizada para conocer las condiciones y los mecanismos mediante los cuales los grupos de interés influyen en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa. Es una investigación de alcance descriptivo y analítico desde una perspectiva mixta o *qualimétrica* (Gastélum-Escalante, 2021).¹⁴

La investigación toma como objeto de estudio el proceso de planeación urbana y el ordenamiento territorial, el cual es analizado a través del desempeño del Sistema Municipal de Planeación Urbana (SMPU), que a su vez se integra por el conjunto de instancias que participan en el diseño de la política municipal para atender los requerimientos que el crecimiento urbano impone a los gobiernos locales en su tarea de cumplir sus compromisos legales e institucionales para satisfacer las necesidades que este proceso exige.

En el caso particular del proyecto, y bajo la perspectiva del enfoque de la teoría de la elección pública, el SMPU tiene un papel crucial para el funcionamiento del municipio. El conjunto de decisiones que se toman en dicho sistema, expresadas en la creación, modificación, diseño de instrumentos de planeación, entre otras, están condicionados por el marco legal y la estructura de incentivos creados dentro del marco institucional. Dicha estructura determina, a su vez, los mecanismos de distribución y apropiación de la rentabilidad social derivada de la planeación urbana.

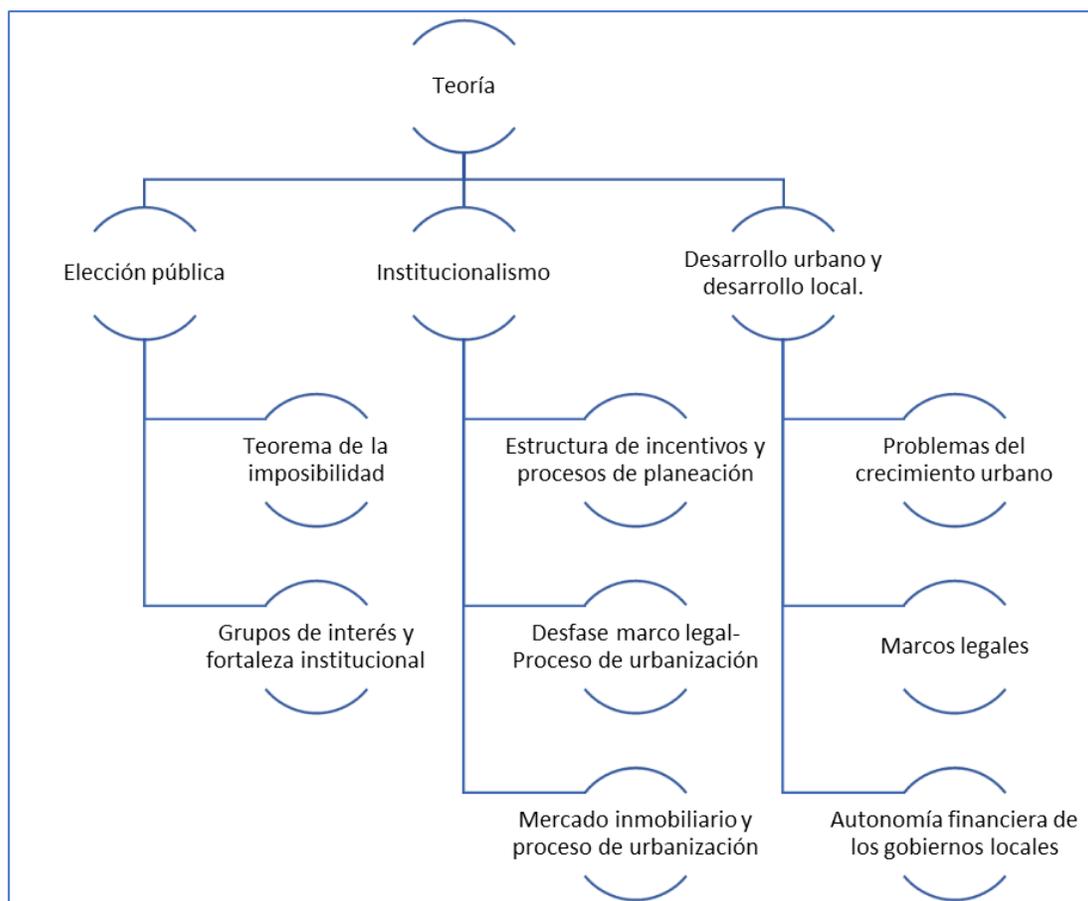
4.2. Marco teórico y proceso de urbanización

Las premisas teóricas descritas con anterioridad constituyen el marco teórico desde el cual se analiza un aspecto particular del desarrollo local: el proceso de

¹⁴ Gastélum-Escalante (2021) considera que, en tanto enfoques complementarios, el cuantitativo y el cualitativo pueden formar parte de un mismo estudio también denominado mixto, apoyado en métodos como la observación, investigación documental, entrevista y encuesta. Los tres primeros son métodos cualitativos y el último cuantitativo. La mixtura redundante en el enfoque *qualimétrico*.

urbanización y su relación con la planeación y la ordenación del territorio en la ciudad de Culiacán. La relación teoría y hechos se establece en la (Figura 10). En ella se describen los ejes que sirven de marco teórico para explicar un conjunto de hechos relacionados con el proceso de urbanización.

Figura 10.- Marco teórico para el análisis del desarrollo urbano.



Fuente: Elaboración Propia

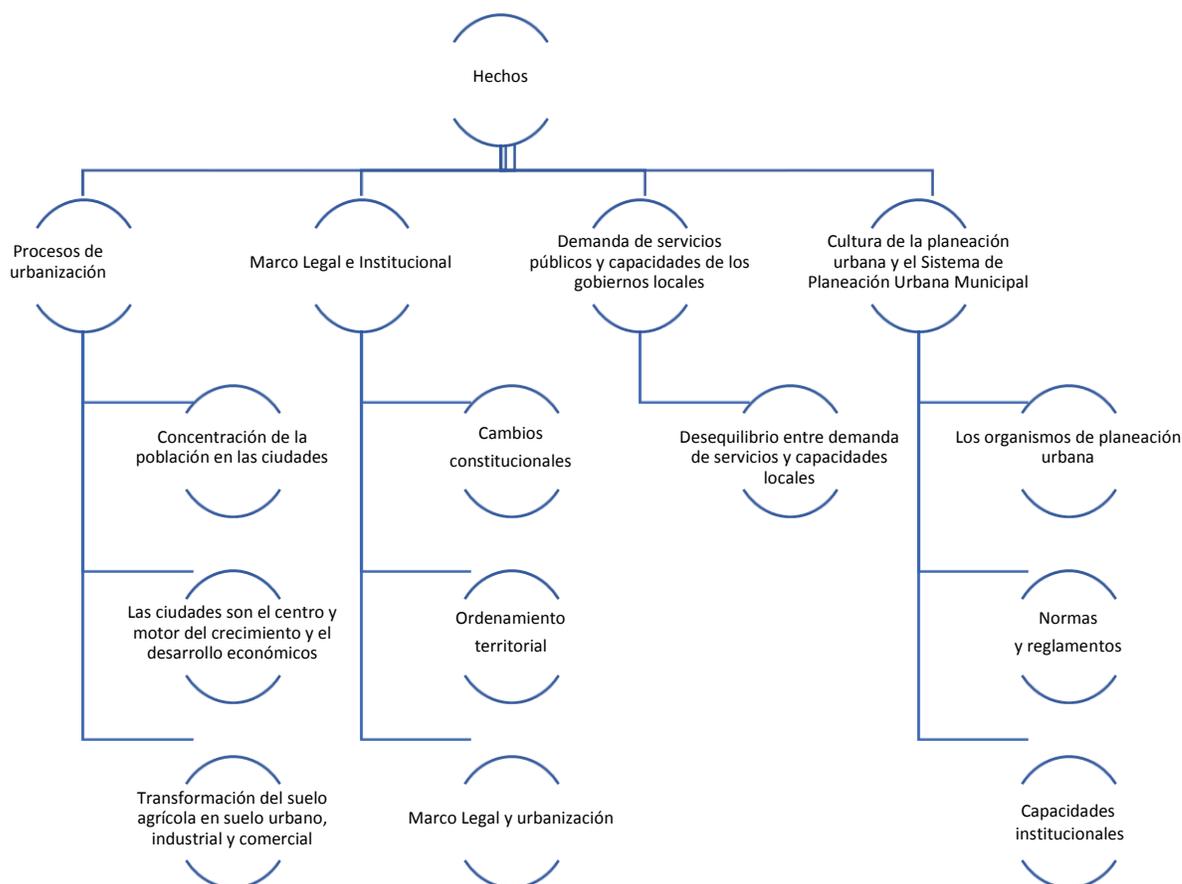
Estos fundamentos teóricos son la base para explicar una parte importante del proceso de urbanización y cómo enfrentan los gobiernos locales a través de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, los problemas derivados de la rápida concentración de la población en las ciudades¹⁵.

¹⁵ El surgimiento de las ciudades es un hecho histórico de *larga data*. Sin embargo, el proceso de urbanización acelerado tiene su origen en el cambio estructural originado por la Revolución Industrial Inglesa, la industrialización de fines del siglo XIX, fenómenos que impulsan la migración campo-ciudad. El proceso de globalización que convierte a las ciudades en el motor del crecimiento económico es un fenómeno reciente.

La planeación del desarrollo urbano es un proceso de toma de decisiones colectivas que lleva a cabo el gobierno local. Responde a la estructura de incentivos existentes y favorece a los grupos sociales más interesados en el desarrollo urbano de la ciudad.

En la actualidad, en el centro del desarrollo local se encuentra el proceso de urbanización, expresión compleja de un conjunto de hechos y realidades económicas, políticas, institucionales y sociales, que exige la convergencia de distintos enfoques teóricos y metodológicos para entender su dinámica y actuar sobre esta forma eficiente (ver Figura 11.- Proceso de urbanización, marco legal e institucional).

Figura 11.- Proceso de urbanización, marco legal e institucional.



Fuente: Elaboración Propia

En la actualidad las ciudades son un polo de atracción de capital humano, recursos financieros; son el centro de las transformaciones económicas y sociales (Glaeser & Henderson, 2017).

4.3. El diseño metodológico.

El propósito principal en esta investigación es analizar el papel de los grupos de interés en el proceso de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa.

Para ello se acude a fuentes primarias y secundarias para recabar información de utilidad para explicar el fenómeno en las distintas perspectivas seleccionadas.

Figura 12.- Fuentes de información.

Fuentes primarias	Fuentes Secundarias
Entrevista con especialistas en planeación urbana.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Encuesta a integrantes del Sistema Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento Territorial.	Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial El Estado de Sinaloa. Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Actas del Consejo Directivo del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán "IMPLAN".

Fuente. Elaboración propia.

4.4. Diseño de la investigación.

En esta investigación, la recolección de información implicó acudir a fuentes primarias: entrevistas con especialistas en procesos de urbanización, arquitectura e ingeniería de ciudades y encuesta de percepción aplicada a integrantes del Sistema Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento Territorial.

4.4.1 Entrevista con expertos.

De esta se extraen elementos a considerar en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial con un enfoque de las hipótesis de la elección pública y de la estructura de incentivos que influyen en el ciudadano común, la burocracia y los legisladores, en el proceso de toma de decisiones colectivas para atender los grandes temas a tratar en materia de planeación del desarrollo urbano local y sus efectos sobre el bienestar general de la población.

4.4.2. Diseño de la encuesta.

La encuesta se diseñó a partir de la información recolectada en la entrevista con expertos. En ella se evalúa la percepción sobre la presencia de incentivos débiles en el ciudadano común, los legisladores y la burocracia para la formulación de instrumentos de planeación urbana¹⁶ y ordenamiento territorial que respondan a las demandas crecientes de servicios públicos municipales de la mayoría de la población, que son resultado de la dinámica del proceso de urbanización. Se utiliza una escala ordinal en donde 1 es *muy de acuerdo* y 5 es *muy en desacuerdo*. La decisión de este rango en la escala está basada en la pertinencia para este tipo de investigación (Matas 2018).

La encuesta contiene tres grandes apartados y los ítems se diseñan para responder a las hipótesis de investigación utilizando variables de escala de tipo ordinal. En el apartado A se evalúa la fortaleza de los incentivos del ciudadano común, en el apartado B los de los legisladores, integrantes del cabildo responsables de la Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas. En el apartado C se evalúa la fuerza de incentivos para que la burocracia, -directivos de la Dirección de Desarrollo Urbano y de la Dirección de Obras Públicas-. Y en el C los de la burocracia.

¹⁶ Por instrumentos de planeación urbana se entiende el conjunto de proyectos elaborados por el Instituto Municipal de Planeación para ordenar el proceso de urbanización en Culiacán, en función de los intereses de las mayorías. Estos instrumentos son analizados, discutidos y aprobados en el Consejo de Participación Ciudadana además de la normatividad propuesta en materia de reglamentos de construcción, ordenamiento del territorio y definiciones del uso del suelo.

Dado que se parte del supuesto de que la falta de incentivos para los responsables de la planeación urbana y el ordenamiento en el territorio hace posible la intervención de los grupos de interés, el diseño de la encuesta apunta en ese sentido. Las preguntas de la entrevista y los ítems de la encuesta se muestran en el Anexo 1 así como la evaluación interna y externa de los instrumentos de recolección de información. Los resultados obtenidos y la validación de las hipótesis se presentan en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 5.- LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CULIACÁN. INSTITUCIONES, INCENTIVOS Y GRUPOS DE INTERÉS.

5.1. El Municipio de Culiacán en el contexto regional y nacional.

El municipio de Culiacán se localiza en la región centro del Estado de Sinaloa y, junto con Navolato, forma la aglomeración urbana más extensa del Estado de Sinaloa.

Culiacán es la ciudad más poblada y extensa de la entidad y la capital estatal. La centralidad económica y funcional que tiene en el noroeste del país ha generado un dinámico proceso de urbanización que rebasa los límites municipales.

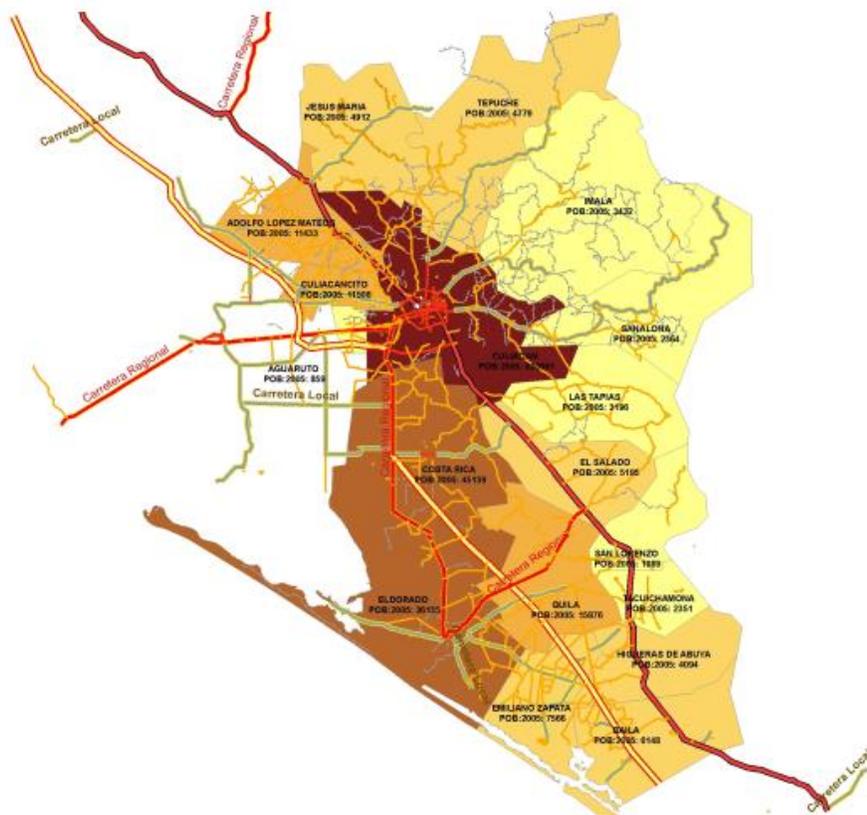
En el aspecto demográfico, en 2015 registró una población de 905 265 habitantes; de los cuales 49.4 por ciento son hombres y 50.6 por ciento son mujeres. Culiacán concentra el 30.5 por ciento de la población del estado, con una tasa de crecimiento media anual poblacional del 1.2 por ciento. El promedio de edad es 27 años. De mantenerse ese ritmo de crecimiento, se espera que en 2030 el municipio alcance 1 053 580 habitantes (INEGI, 2016). La dinámica de crecimiento poblacional y de concentración urbana del municipio es tal que en el periodo 1980-2010, se registró un incremento de 2.2 veces su población y 4.5 veces en su territorio urbano.

El municipio de Culiacán cuenta con una superficie de 6,238 km² que representa el 10.98 por ciento del territorio estatal, por su tamaño la ubica en segundo lugar en el estado. Cuenta con 993 km de red carretera y alberga el aeropuerto internacional de mayor tráfico aéreo del estado, además de la red ferroviaria nacional Nogales-Guadalajara con enlace Topolobampo – Ojinaga y el ramal local Culiacán – Navolato sin operación (INEGI, 2016).

El municipio de Culiacán está integrado por diecisiete sindicaturas y una alcaldía central -la ciudad de Culiacán Rosales- la cual concentra la mayor parte de la población tanto municipal como estatal, además de ser la localidad más importante

en términos económicos, financieros y políticos en el estado (ver Figura 13 y Figura 14).

Figura 13.- Municipio de Culiacán Rosales, Sinaloa. Sindicaturas y Alcaldía Central.



Fuente: Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de Culiacán.

La importancia económica del municipio de Culiacán y de la alcaldía central se refleja en su contribución con el 46 por ciento en la generación del valor agregado del estado. Además, concentra 38,094 unidades económicas, el mayor número del Estado de Sinaloa, entre las que predominan los establecimientos de comercio al por menor y servicios no gubernamentales. Destacan las actividades terciarias de comercio y servicios como los supermercados, tiendas departamentales y de conveniencia, la manufactura en el ramo agroalimentario. Existen a su vez grandes cadenas regionales de distribución que se convierten en centros de trabajo y

comercialización de bienes, con gran número de empleados y de desplazamientos cotidianos (IMPLAN, 2010).

Figura 14.- Alcaldía central y sindicaturas del municipio de Culiacán.

Población total (2015).

Sindicatura	Población	Sindicatura	Población
Culiacán	838,638	Higueras de Abuya	4,685
Costa Rica	45,139	Sanalona	987
Eldorado	23,628	Tacuichamona	2,351
Quilá	19,529	Tepuche	3,565
Adolfo López Mateos	10,130	Baila	6,781
Culiacancito	11,980	San Lorenzo	2,467
Emiliano Zapata	10,815	Imala	4,316
El Salado	6,817	Las Tapias	3,450
Jesús María	5,062	Aguaruto	25,000

Fuente: Elaboración propia con base en <https://www.culiacan.gob.mx/informacion/demografia/>.

En cuanto a los sectores productivos, la población económicamente activa (PEA) se concentra en el sector terciario con 71.9 por ciento, turismo y sectores relacionados como servicios restauranteros, comercio y servicios financieros. Le siguen el secundario con 16.9 por ciento y el primario con 9.8 por ciento de la población ocupada. Además, Culiacán destaca por su papel estratégico en la productividad agrícola y ganadera de México (ver figura 15).

Cuenta con un sector agroalimentario en constante actualización tecnológica, proveedor de la demanda nacional de productos agrícolas y del sector agroalimentario. Dispone de un sector agroexportador cuyos encadenamientos productivos con otras regiones y ciudades del país dinamizan los sectores industrial, comercial y de servicios más allá de los límites del Estado de Sinaloa, ya que da vida a fuertes lazos agro-comerciales y de servicios con la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Mexicali y Hermosillo entre otras ciudades de gran población en México (ONU-HABITAT, 2018).

La mayor parte del empleo en el Estado de Sinaloa se concentra en la ciudad de Culiacán, con 178,704 empleos registrados en 2014, también la mayor parte del empleo formal se registró en el IMSS entre 2004 y 2014 con 85,914 nuevos empleos formales. En 2014 los establecimientos del municipio de Culiacán emplearon en promedio a seis trabajadores/unidad económica, superando el promedio nacional de ese año, que fue de cinco trabajadores/unidad económica.

Figura 15.- Población ocupada por sector económico México, Sinaloa y Culiacán.

La distribución porcentual de la población ocupada según sector de actividad económica por municipio 2015.

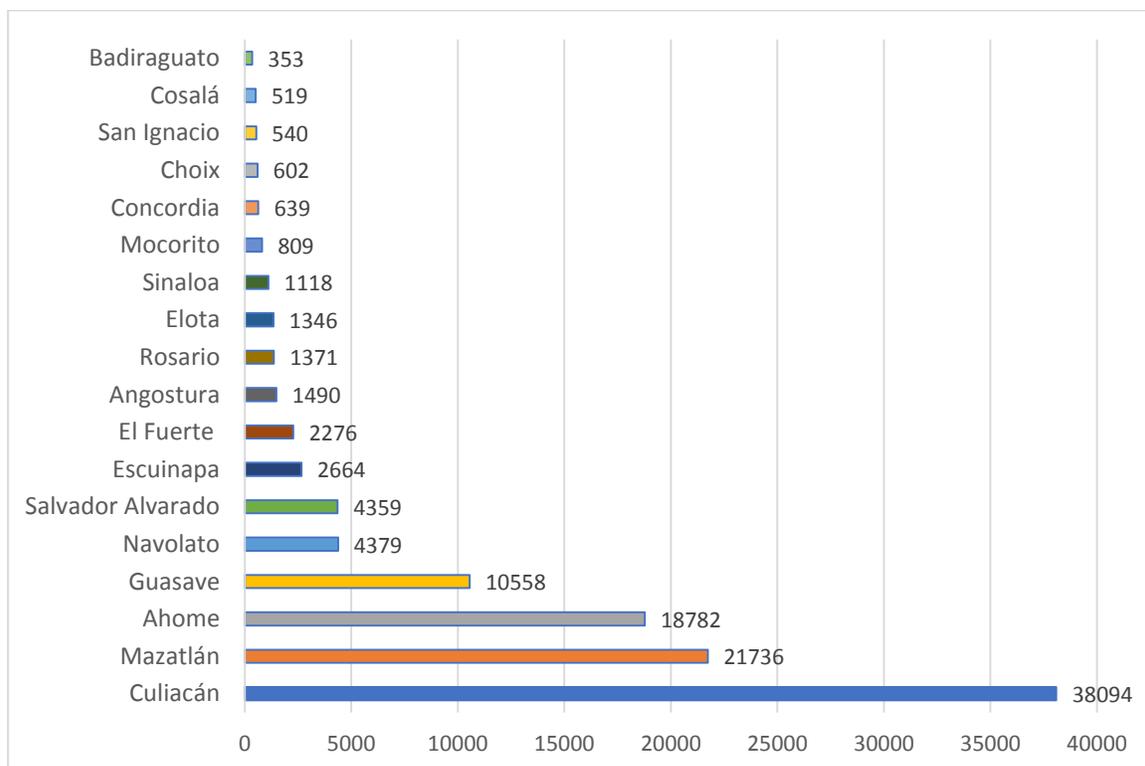
Municipio	Población Ocupada	Sector de actividad económica (Porcentaje)				
		Primario	Secundario	Comercio	Servicios	No especificado
Nacional	45 085 410	11.1	25.2	18.3	43.8	1.7
Estado	1 121 949	20.5	17.0	20.2	41.3	1.1
Culiacán	366 171	9.8	16.9	22.9	49.1	1.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015).

El análisis de la contribución de los subsectores a la generación de empleo muestra que el comercio al por menor es el principal empleador, le siguen las industrias

manufactureras, los servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y el comercio al por mayor. Por otra parte, dentro del grupo de subsectores con menor contribución al empleo están el agrícola, los servicios inmobiliarios, los servicios de esparcimiento, cultura y deportes y los servicios de información en medios masivos.

Figura 16.- Unidades económicas por municipio 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Aunque las estadísticas, por su diseño metodológico con énfasis en lo descriptivo no reflejan la importancia del subsector agrícola, es necesario enfatizar que este subsector es una verdadera fortaleza competitiva de la región a el plano nacional debido a que la agricultura que se practica en el Valle de Culiacán está basada en alta tecnología de forma que su productividad está muy por encima del promedio nacional en granos y hortalizas. Además, esta característica de la agricultura local genera importantes cadenas productivas que influyen en la inversión, la productividad y la generación de empleos (ver Figura 16).

Si bien la transición de una economía productora de materias primas a una economía de mayor valor agregado como las actividades comerciales y de servicios puede describirse como deseable¹⁷, es importante señalar que la agricultura sinaloense, en general y la agricultura que se practica en el Valle de Culiacán, se asimila a lo que se conoce como *agricultura industrial*.¹⁸

De lo anterior se puede concluir que:

- La ciudad de Culiacán Rosales es el motor de crecimiento demográfico y expansión urbana en el ámbito estatal y principalmente en el ámbito municipal.
- El crecimiento de la ciudad de Culiacán Rosales tiene un efecto dinamizador sobre el crecimiento de las localidades más cercanas y sostiene relaciones de producción, comercio y servicios con las ciudades de mayor población y productividad del país.
- La ciudad continuará expandiéndose debido a la baja densidad de población que se observa en la actualidad.
- La expansión de la ciudad elevará los costos para la dotación de infraestructura de servicios básicos, salud, educación y transporte, principalmente en zonas en situación de pobreza.
- Existe un proceso de integración entre los municipios de Navolato y Culiacán. que alimentará la expansión del sector primario de alta tecnología, motor de la economía en Navolato y Culiacán, con encadenamientos productivos vinculados con la economía de servicios comerciales y financieros.

5.2. Planeación del desarrollo urbano y la formación de incentivos.

Introducción.

¹⁷ Es importante destacar que, desde otras perspectivas, para que una región atrasada transite hacia el desarrollo, no es obligado el paso por la industrialización. (North, 1959; Altman, 2003).

¹⁸ Concepto que hace referencia a un tipo de agricultura basada en la permanente incorporación de alta tecnología. Ello implica mayores controles sobre el proceso de producción semejante al que ocurre en los procesos industriales tradicionales. (Martínez-Huerta, 2007; Gastélum, 2011).

En 1993, Douglass C. North y Robert Fogel reciben el Premio Nobel en Ciencias Económicas por su contribución a la renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales. Sus aportaciones dan lugar al surgimiento de un marco de análisis que incluye dos componentes no considerados por la teoría económica convencional: la historia de las sociedades y las instituciones. North sostiene que las instituciones políticas y económicas determinan la estructura de incentivos que influyen en la interacción social y son los determinantes subyacentes del crecimiento y el desarrollo económico (Acemoglu & Gallego, 2014; North, 1992).

Con este marco de análisis más las hipótesis de los incentivos débiles de Tullock y Buchanan (Buchanan & Tullock, 1962), se analiza la influencia de los grupos de interés en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa durante el periodo 2007 al 2017.

Se afirma que los incentivos débiles, el marco legal e institucional y la evolución del proceso local de urbanización favorecen la intervención, en su favor, de los grupos de interesados. Comprobar esta afirmación requiere del análisis de las siguientes cuestiones:

- Proceso de urbanización y desarrollo urbano local,
- Mercado inmobiliario, comunidades urbanas cerradas,
- Cultura de la planeación urbana. Marco legal e institucional,
- Planeación del desarrollo urbano local, incentivos débiles y grupos de interés. Visión de los especialistas.

5.3. Proceso de urbanización y desarrollo urbano local.

Culiacán, desde la década de los sesenta inicia su camino para convertirse en uno de los centros urbanos con mayor atracción económica del país, con un dinámico crecimiento poblacional impulsado por dos factores:

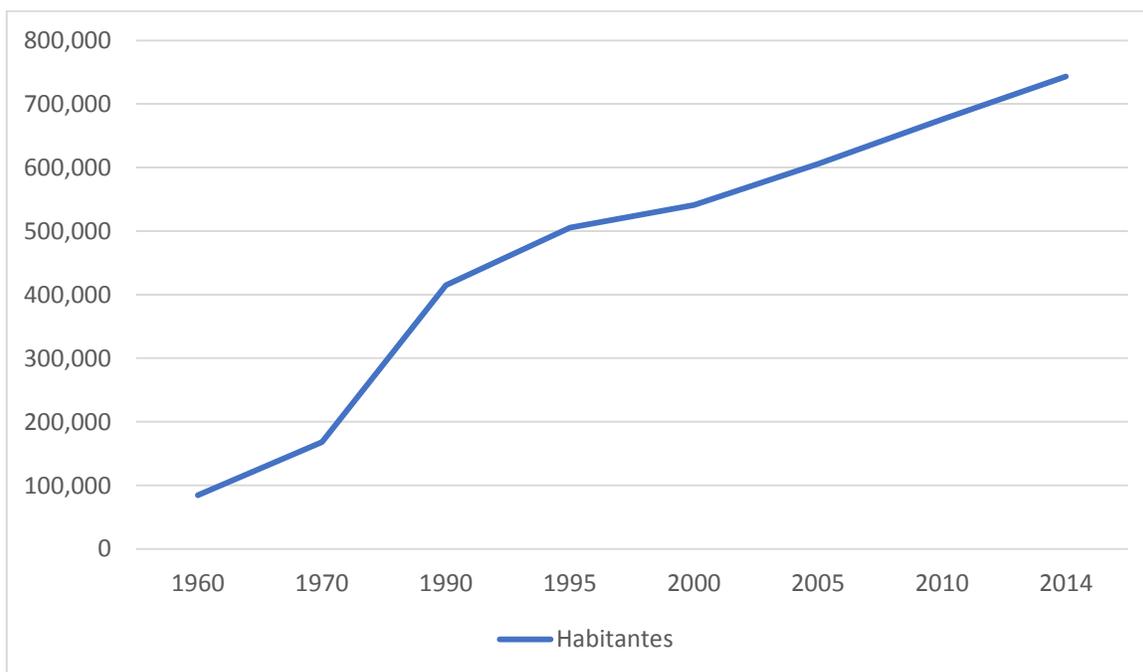
- La construcción de las dos grandes obras hidroagrícolas sobre los ríos Tamazula (la presa Sanalona que entra en operaciones en 1948) y Humaya
-

(presa Adolfo López Mateos concluida en 1964) tienen una gran influencia en el crecimiento de la ciudad de Culiacán al convertirse en un polo de desarrollo del sector agrícola, productor de granos y exportador de hortalizas.

- Una triple migración del campo a la ciudad, la del sur del país, y la europea, sobre todo, de origen griego, que aceleran la concentración demográfica en el valle de Culiacán y en la propia ciudad capital (Ayuntamiento de Culiacán 2020; Méndez, 2008).

Durante la década de 1960-1970, la población crece a un ritmo anual de 7.1 por ciento, mientras que, en el periodo de 1970 a 1990 lo hace a una tasa anual del 4.63 por ciento. A este ritmo de crecimiento, la población en el municipio de Culiacán se duplica cada doce años, en tanto que en el periodo que va de 1990 a 2015, el indicador disminuye a 2.46 por ciento anual con una población en el municipio de 905,265 habitantes, de quienes el 79 por ciento se asienta en la ciudad capital, principal centro urbano del Estado de Sinaloa (Ayuntamiento de Culiacán, 2020); (Pérez-Tamayo, Gil-Alonso & Bayona-I-Carrasco, 2017).

Figura 17.- Crecimiento de la población de la ciudad de Culiacán 1960-2014.

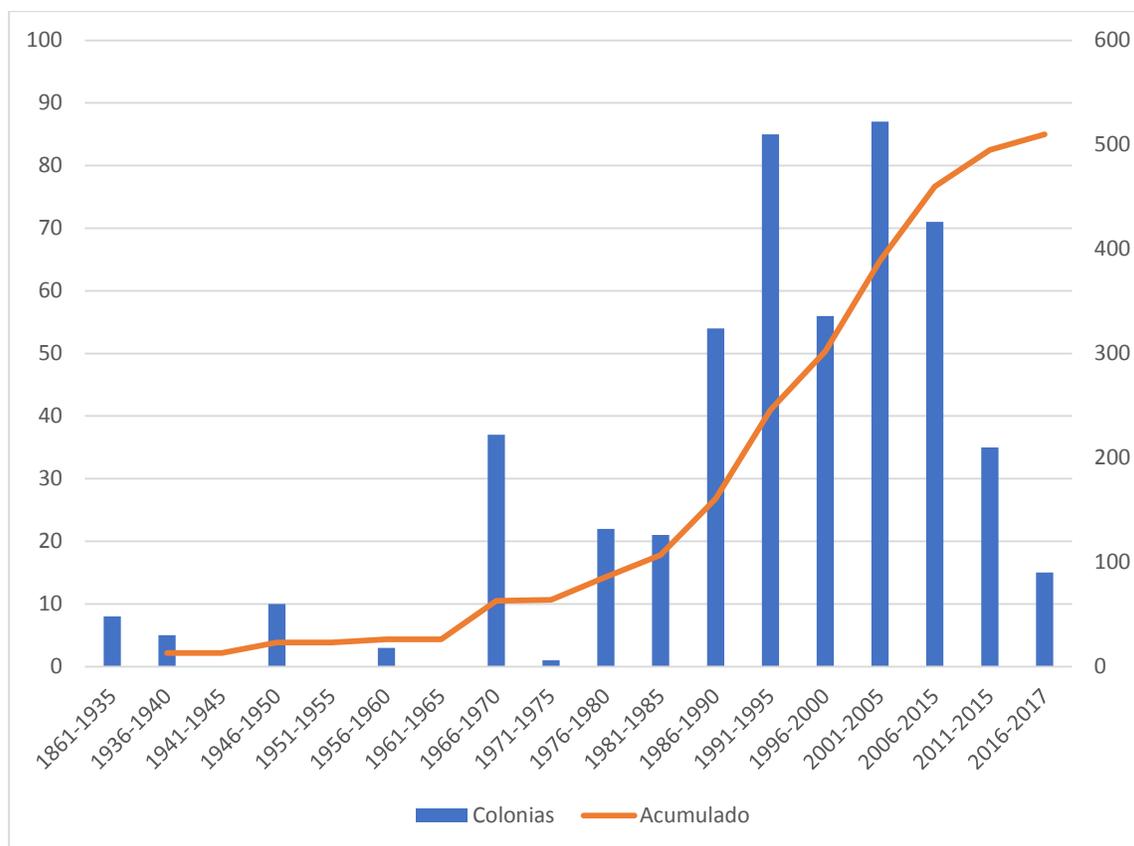


Fuente: Creación propia con base en anuarios de INEGI.

El crecimiento urbano de la ciudad de Culiacán ha recorrido distintas etapas significativas. En los años sesenta la ciudad experimenta un manifiesto cambio en su tendencia de crecimiento que se mantiene hasta la mitad de la segunda década del siglo XXI.

La dinámica de crecimiento de la ciudad se traduce en una expansión significativa de la mancha urbana que en el periodo de 1987 al 2018, registra un incremento de 13 fraccionamientos por año hasta alcanzar un total de 510 (Beltrán, 2018). De esta cantidad, el 78 por ciento son construidos en el periodo de 2005 a 2020, véase figura 17.

Figura 18.- Crecimiento urbano en Culiacán (Número de colonias nuevas y acumulado por quinquenios 1861-2017).



Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Municipal de Planeación de Culiacán.

A lo largo del periodo que va de 1960 a 2014, el crecimiento urbano de Culiacán se ha ampliado a través de distintos mecanismos y en diferentes contextos institucionales y legales, véase Figura 18.

A finales de los sesenta surgen, alrededor del centro urbano, asentamientos humanos de vivienda precaria y económica que dieron lugar a colonias populares como las Colonias Mazatlán (hoy Benito Juárez), Rosales, Las Vegas y Miguel Hidalgo.

En la década de los setenta, el crecimiento urbano se dio en la periferia en la zona rural, principalmente ejidos, a través de invasiones y asentamientos irregulares. Tales son los casos de la colonia 6 de enero al norte y las colonias Sinaloa, 5 de mayo y Emiliano Zapata, alrededor de la Novena Zona Militar, al sur de la ciudad.

Junto con este proceso, a fines de los setenta, aparecen los primeros fraccionamientos con vivienda de interés social como las colonias Margarita, Las Huertas al sur de la ciudad en la salida a Mazatlán, por la carretera internacional y Burócrata hacia el norte. En la década de los ochenta, se limita el financiamiento para la vivienda de interés social debido tanto al problema de la crisis de la deuda como a las presiones derivadas de la inflación persistente.

En los noventa, los fraccionamientos se consolidan como un nuevo tipo de desarrollo habitacional, donde el prototipo de viviendas es de interés social, principalmente. En esa época se registró en el H. Ayuntamiento de Culiacán el mayor número de aprobaciones de fraccionamientos, cuando el Banco Mundial apoyó la producción de vivienda, tanto en el plano nacional como en el internacional (IMPLAN, 2020).

A partir del año 2001, la construcción de viviendas en la ciudad se caracterizó por la producción en serie con mayor tendencia a los fraccionamientos cerrados.

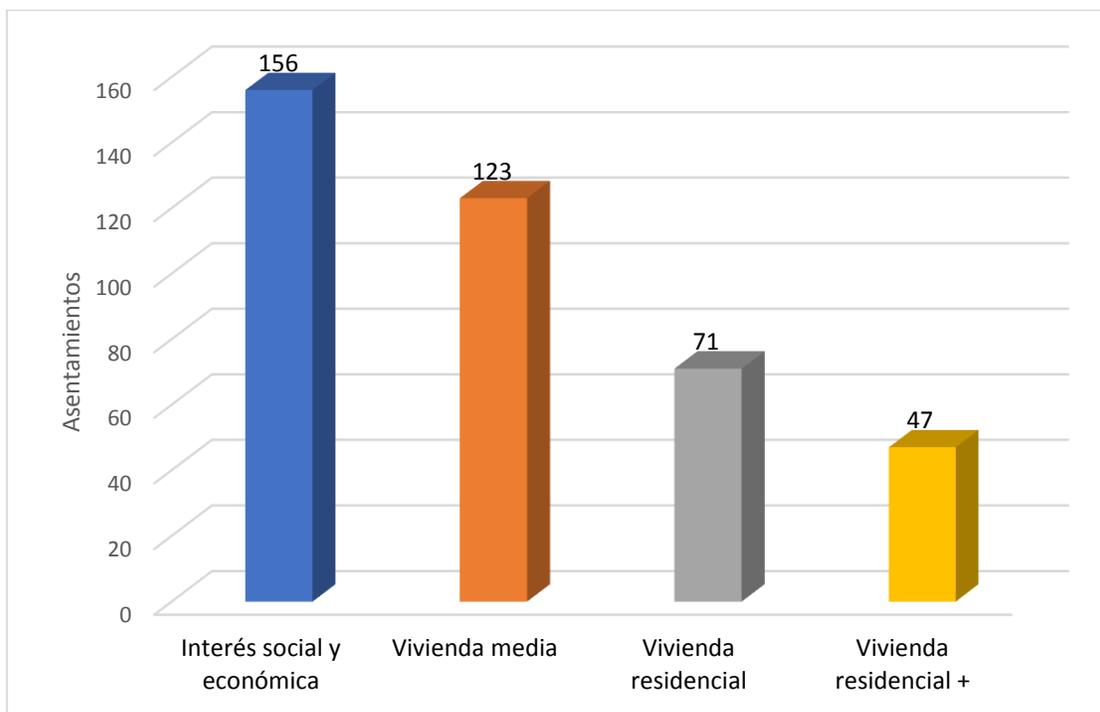
La expansión urbana impactó en el incremento del valor del suelo alrededor de los asentamientos humanos, tanto los que surgen de manera irregular como en los asentamientos planeados, ver Figura 18 y 19.

Figura 19.- Tipos de vivienda y fuentes de financiamiento

Tipo de vivienda	Características	Financiamiento
Precaria.	Vivienda precaria. Auto producida con materiales no permanentes y con techumbre de material ligero, lámina de cartón, asbesto; se relacionan con un proceso de ocupación irregular.	Recursos propios.
Económica.	Vivienda económica. Es la vivienda de autoproducción consolidada, con losas o algún tipo de techumbre formal.	Recursos propios y programas públicos.
Interés social.	Vivienda de Interés Social. Viviendas financiadas por entidades públicas (INFONAVIT y FOVISSSTE) con soluciones mínimas.	Recursos públicos (INFONAVIT y FOVISSSTE)
Media.	Vivienda media. Producción formal, de naturaleza comercial o con base en proyecto arquitectónico y características de calidad intermedia.	Mixto (público y bancario)
Residencial	Vivienda residencial. Mayor calidad constructiva, cuentan con proyecto arquitectónico.	Mixto (bancario y público)
Residencial alta	Vivienda residencial alta. Similar a la anterior en cuanto a las formas de producción, pero incorpora elementos y materiales de mejor calidad	Mixto (bancario y público)
De lujo	Se caracterizan por contar con los diseños arquitectónicos más costosos del mercado y sus materiales y acabados superan a los de la vivienda residencial alta.	Privado (bancario)

Fuente: Elaboración propia con datos de IMPLAN (IMPLAN, 2020)

Figura 20-. Asentamientos humanos según tipo de vivienda.



Fuente: Elaboración propia con datos de IMPLAN (2020)

Esto genera un mercado desordenado de transferencia de la propiedad en los terrenos próximos a la periferia. El cambio de uso de suelo ejidal o comunal a urbano, obedece, principalmente a un proceso especulativo, al margen de los instrumentos de planeación existentes y ante la falta de regulación de la transferencia de propiedad del suelo, es decir, el mercado inmobiliario opera sin control favoreciendo a los compradores de terrenos para vivienda (IMPLAN, 2006).

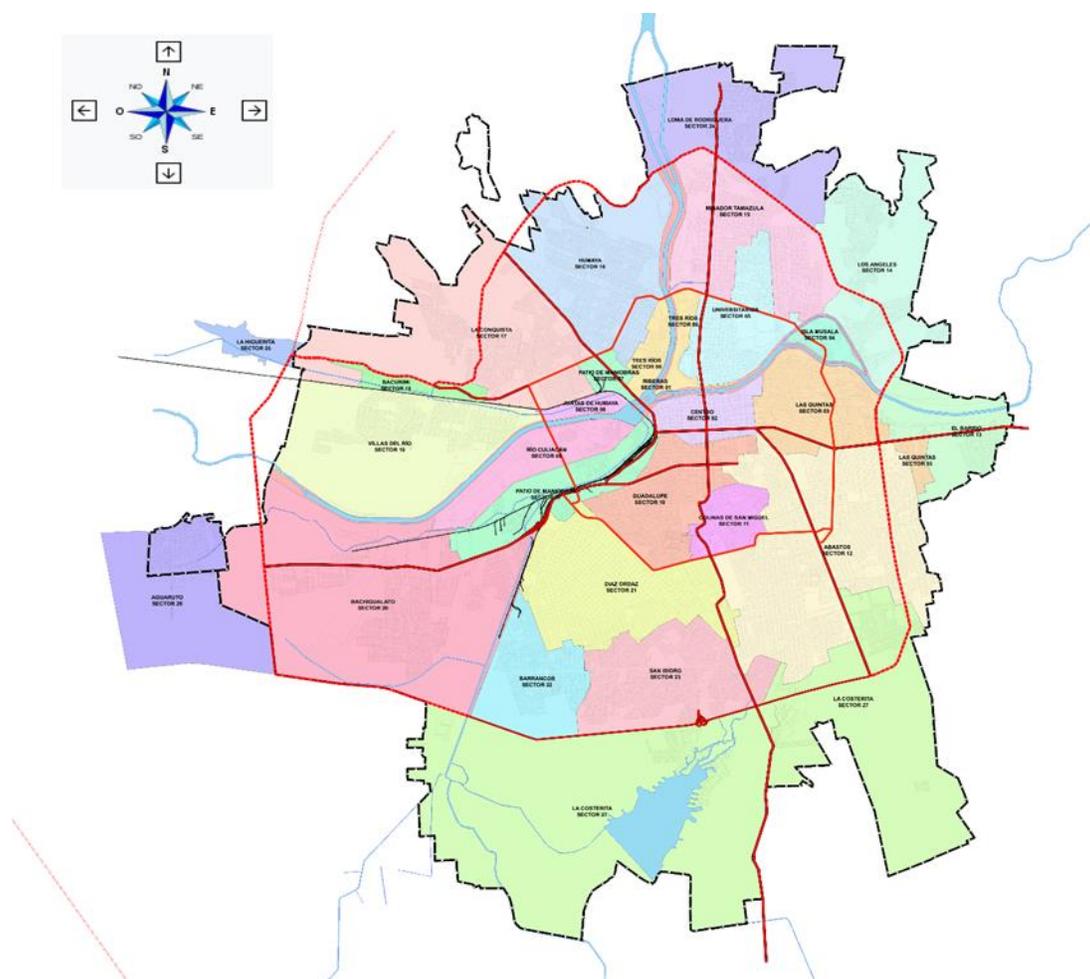
Aunque la ciudad de Culiacán se ha expandido en todas direcciones, el desarrollo urbano más intenso se orienta, de una parte, hacia el sur de la ciudad y, de la otra hacia el noroeste integrando los municipios Culiacán-Navolato formando el corredor comercial, de servicios y turístico Culiacán-Navolato-Altata, con raíces históricas, y que se hace más atractivo con la ampliación de la carretera Navolato-Altata.

Esta integración entre las ciudades de Culiacán y Navolato favorece la urbanización del corredor carretero y el traslado de mercancías, servicios y

personas, en ambos sentidos, conservando áreas de aprovechamiento para uso comercial, industrial y residencial (sectores 20 y 26 ver figura 22).

Otro rostro del proceso de integración de los municipios de Culiacán y Navolato lo muestra la orientación de crecimiento urbano por la ruta del denominado corredor gastronómico que integra la Alcaldía Central con la Sindicatura de Culiacancito. El espacio urbano ocupado está formado por fraccionamientos y residenciales en el área de La Conquista, Villas del Río y Valle Alto, sectores 17, 18, 19 (ver Figura 21y 22).

Figura 21.- Demarcación territorial de la ciudad de Culiacán



. Fuente: Elaboración propia con datos de IMPLAN (2020)

Figura 22. Demarcación territorial de la ciudad de Culiacán según el Plan Director de Desarrollo Urbano

Sector	Demarcación	Orientación		Sector	Demarcación	Orientación
01	Riberas	Norte		15	Mirador Tamazula	Norte
02	Centro	Centro		16	Humaya	Noroeste
03	Las Quintas	Este		17	La Conquista	Noroeste
04	Isla Musala	Noroeste		18	Bacurimi	Noroeste
05	Universitarios	Norte		19	Villas del Río	Oeste
06	Tres Ríos	Norte		20	Bachigualato	Suroeste
07	Patio de Maniobras	Oeste		21	Díaz Ordaz	Sur
08	Juntas del Humaya	Noroeste		22	Barrancos	Sur
09	Río Culiacán	Oeste		23	San Isidro	Sur
10	Guadalupe	Sur		24	Loma de Rodriguera	Norte
11	Colinas de San Miguel	Sur		25	La Higuera	Noroeste
12	Abastos	Sureste		26	Aguaruto	Suroeste
13	El Barrio	Este		27	La Costerita 1	Sur
14	Los Ángeles	Noroeste		28	La Costerita 2	Sureste

Fuente: Elaboración propia con datos de (Bañuelos, 2008)

La orientación del proceso de urbanización tiene efectos en el comportamiento del mercado del suelo en terrenos de propiedad social improductivos para labores agrícolas. Los compradores de bienes raíces se interesan en adquirir estos terrenos ejidales a precios bajos con fines especulativos.

5.4. Oferta de vivienda, mercado inmobiliario y comunidades urbanas cerradas

Las consecuencias del proceso de urbanización en el mercado inmobiliario son interesantes contrastes. La dinámica de la concentración de la población de Culiacán en espacios urbanos se ha orientado hacia el sur de la ciudad (en ambas direcciones oriente y poniente) ha influido en la estructura de precios de forma que el valor del suelo es más caro en demarcaciones como la Costerita 1 y la Costerita 2, Barrancos y Colinas de San Miguel, entre otras (Figura 23 y Figura 24).

Figura 23.- Culiacán, precio promedio del metro cuadrado de suelo urbano según orientación del terreno

Orientación	Precio promedio metro cuadrado			
	Bajo	Medio	Alto	Demarcaciones
Norte	414	674	934	01, 04, 05, 06, 08, 14, 15, 16, 17, 18, 24 y 25
Sur	3,476	3,925	4,374	10, 11, 12, 20, 21, 22, 23, 26,27 y 28
Oriente	147	658	1,169	03, 13,
Poniente	850	1,125	1,400	07, 09, 19, 21
Centro	2,192	2,603	7,897	02

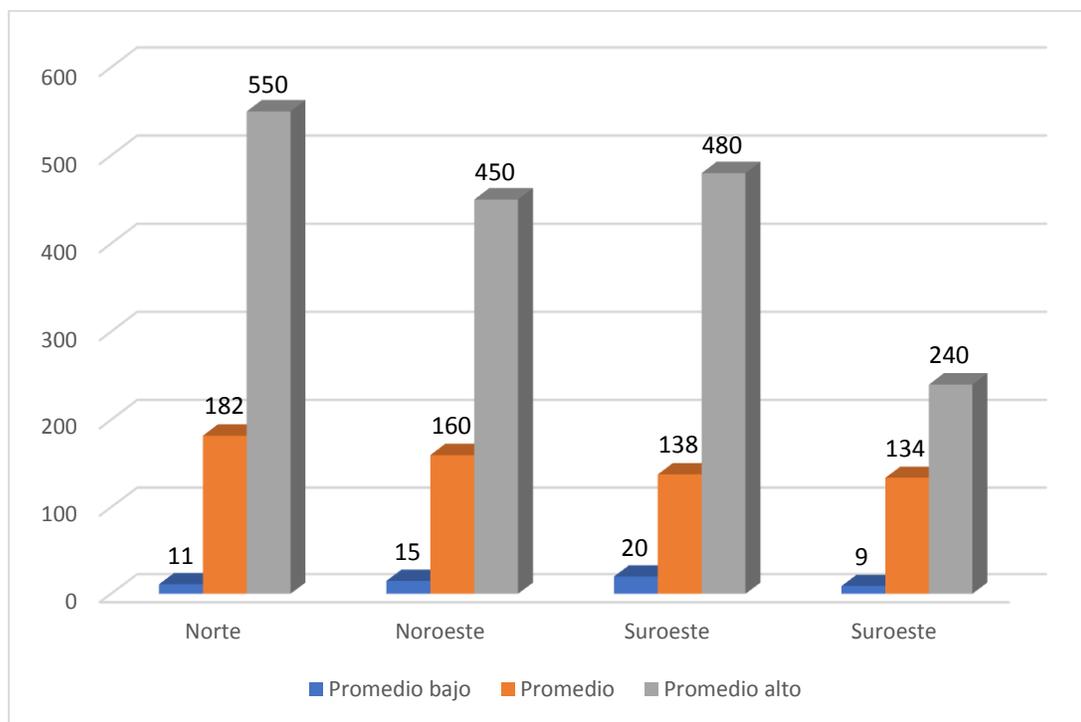
Fuente: Elaboración propia con datos de empresas de bienes raíces en Culiacán

En estos sectores existen terrenos de alto valor para inversiones muy rentables en vivienda residencial, comercio, pequeña industria y vivienda. La ventaja para los propietarios de estos predios radica en que el gobierno, en sus distintos ámbitos

realiza inversiones en equipamiento urbano,¹⁹ aumentando la plusvalía del suelo urbano, hecho que es aprovechado por quienes adquieren los terrenos para desarrollos inmobiliarios.

Contrasta el valor del suelo urbano con el de los predios agrícolas cercanos a la ciudad cuyo precio está muy por debajo del suelo urbano, incluso aquél que está sin construir o modificar por el propietario (Figura 24).

Figura 24.- Precios promedio de suelo agrícola en predios cercanos a la ciudad



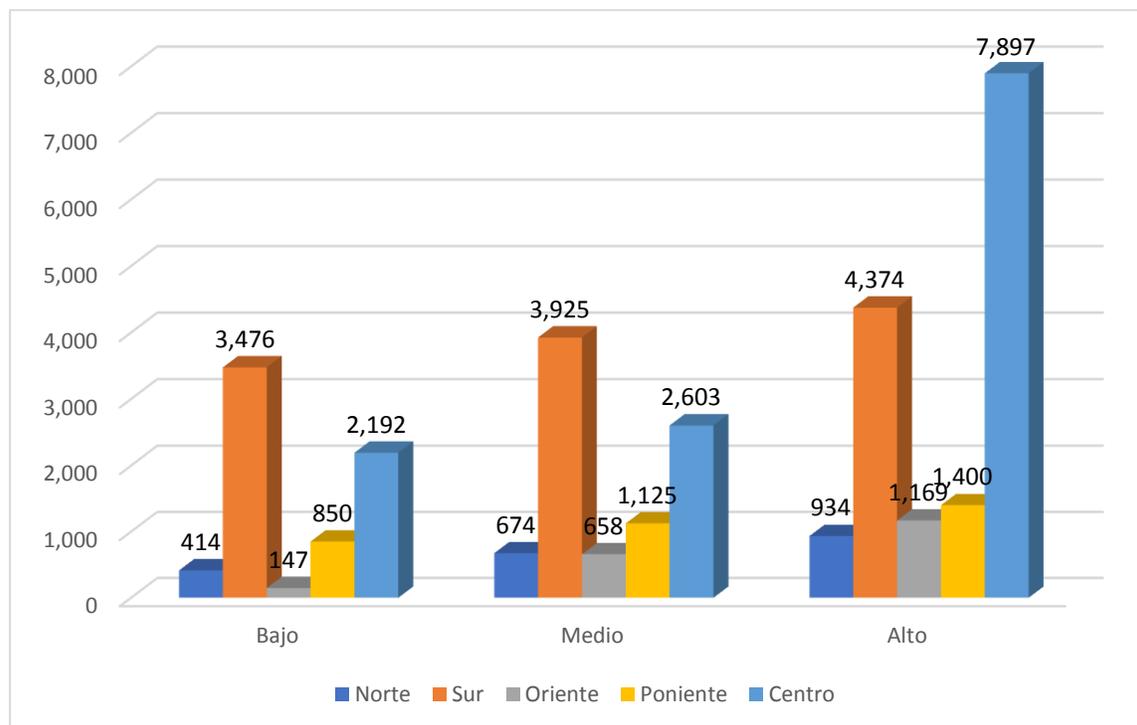
Fuente: Elaboración propia con datos de empresas de bienes raíces

La demarcación territorial de la ciudad de Culiacán descrita en la Figura 24, refleja la inversión en bienes raíces de tipo especulativo, que aprovecha las ventajas de la inversión pública en pavimentación, drenaje, provisión de servicios públicos y otros.

¹⁹ Vías de acceso, infraestructura para introducción de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, escuelas, centros de salud y otros servicios públicos necesarios para atender la calidad de vida. Es inversión pública que genera externalidades positivas a esos terrenos.

Dicha inversión produce un incremento en el precio del suelo con diferencias dependiendo de la ubicación y de las condiciones del terreno, (ver Figura 25).

Figura 25.- Precios promedio por metro cuadrado del suelo en la ciudad de Culiacán según orientación del terreno



Fuente: Elaboración propia con datos de IMPLAN.

La dinámica de la urbanización también ha influido en el precio de la vivienda y dado el interés de las familias y los esquemas de financiamiento hacen rentable la inversión en desarrollos inmobiliarios para vivienda residencial. En la Figura 26 se describe la evolución de los precios mínimos, promedio y máximos para los distintos tipos de vivienda que se ofrecen en el mercado local.

Figura 26.- Precios promedio de la vivienda según tipología en Culiacán.

Periodo	Precios	Interés social	Vivienda media	Vivienda residencial	Vivienda residencial +
2005-2010	Mínimo	180,000	203,100	369,000	852,205
	Medio	250,000	290,800	467,000	908,603
	Máximo	320,000	378,500	565,000	965,000
2011-2015	Mínimo	223,000	223,000	399,000	950,000
	Medio	236,500	379,000	495,000	1,075,000
	Máximo	250,000	535,000	591,000	1,200,000
2016-2020	Mínimo	266,000	300,783	537,000	1,100,000
	Medio	315,500	530,392	663,500	1,600,000
	Máximo	365,000	760,000	790,000	2,100,000

Fuente: Elaboración propia con datos de IMPLAN (IMPLAN, 2020)

Los cambios en los precios desde 2005 a 2020 son diferentes en cada periodo y según el tipo de vivienda. El rango de aumento va desde un 24 por ciento de aumento en el precio de la vivienda de interés social, hasta un 118 por ciento en el precio de la vivienda residencial alta. De alguna forma, el mercado asigna las inversiones en función de los costos de adquisición de los terrenos, la capacidad de inversión del desarrollador, de los esquemas de financiamiento y de la demanda de vivienda del mercado. El volumen operado de vivienda construida y los esquemas de crédito para la vivienda hacen del mercado inmobiliario un negocio millonario con distintos participantes interesados: desarrolladores, empresas constructoras, intermediarios, promotores de vivienda, gobierno y bancos.

5.5. Planeación del desarrollo urbano. Marco legal e institucional.

El desarrollo del mercado inmobiliario en su estado actual no sería posible sin los cambios en el Artículo 27 constitucional aprobados el 3 de enero y publicados,

curiosamente, el 6 de enero de 1992, setenta y siete años después de la aprobación de la ley agraria de 1915 que marcó el fin de la guerra civil de 1914-1916. Las principales modificaciones establecían (García-Ramírez, 2015):

- La cancelación del derecho de los núcleos agrarios al reparto de tierras y, con ello se da por concluido el reparto agrario, una de las razones que dio origen a la Revolución Mexicana de 1910.
- La privatización de la tierra ya que «[...] Se autoriza a las sociedades mercantiles a adquirir en propiedad terrenos rústicos hasta por 25 veces el límite de la pequeña propiedad.»
- Se garantiza la personalidad jurídica de los núcleos agrarios y la propiedad de sus tierras, así como el derecho a la enajenación de las parcelas.

Las razones detrás de estos cambios tenían que ver más con el proceso de apertura de la economía mexicana y como una exigencia para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Convertir la propiedad social-ejidal en propiedad privada. Las tierras ejidales se convertían en mercancía cuyo precio y valor ahora dependería de las reglas del mercado (Olivera-Lozano, 2005).

Estos cambios a la CPEUM y a la Ley Agraria son el fundamento para la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1993 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), cuyos objetivos son:

- Ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- Establecer las normas para la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.
- Definir los principios para determinar las reservas, usos y destinos de las propiedades en los centros de población.
- Establecer las bases para la participación social en los procesos de urbanización.

Otro cambio importante en el marco legal es la modificación del Artículo 115 constitucional que amplía las facultades de los gobiernos municipales en materia de gobernanza del territorio y no solamente de administración. Estas

modificaciones dan mayor autonomía de gestión a los gobiernos locales en relación con los otros órdenes de gobierno, federal y estatal. Contrastan estas medidas de aumento en la capacidad de gestión con las restricciones financieras algo típico en la práctica legislativa mexicana: aprobar leyes sin asignar presupuesto.

Figura 27.- Marco legal de la planeación urbana y el ordenamiento territorial.

Legislación Federal	Legislación Estatal	Legislación Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley Agraria del 6 de enero de 1993 • Ley de Planeación • Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Estado de Sinaloa • Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa • Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Sinaloa • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Sinaloa • Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán. • Programa Municipal de Ordenamiento Territorial de Culiacán. • Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán, Sinaloa • Plan Parcial Culiacán Zona Centro. • Plan Parcial de Desarrollo Urbano "La Primavera". • Reglamento de Construcciones para el Municipio de Culiacán • Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente en el Municipio de Culiacán

Fuente: Elaboración propia.

La homologación de la legislación federal con la estatal crea el marco legal para un proceso de urbanización más regulado. De alguna forma, ajustar el marco legal al funcionamiento del libre mercado crea condiciones para el surgimiento de un mercado inmobiliario con bases mínimas de regulación que no elimina asimetrías en la interacción entre compradores y vendedores de los productos de este mercado y en cuyo funcionamiento quienes no ganan demandan sus productos y servicios.²⁰

²⁰ El mercado inmobiliario se define como una institución mediante la cual interactúan compradores y vendedores para intercambiar bienes y servicios del mercado. Entre los compradores estarían todos aquellos que requieren de un terreno para vivienda o establecimiento comercial o quienes están dispuestos a comprar vivienda construida. En cuanto al lado de los vendedores estarían aquellos encargados de adquirir terrenos rústicos, desarrolladores, intermediarios de servicios de compra-venta de terrenos o vivienda, los que financian la construcción y/o las viviendas. El mercado no es libre en el sentido de la teoría económica clásica. Las asimetrías están cargadas del lado de los vendedores debido a su poder de negociación y su participación en las decisiones relacionadas con la planeación del desarrollo urbano.

5.6. El Sistema Municipal para la Planeación Urbana y el Ordenamiento Territorial en Culiacán: Organizaciones, planeación e instrumentos

La rápida expansión urbana ha representado, para las diferentes administraciones públicas del Ayuntamiento del municipio de Culiacán, desde los años ochenta y con más fuerza después del año 2000 hasta el presente, un fuerte desafío en cuatro grandes frentes, característicos del crecimiento en las ciudades del siglo XXI (Glaeser & Henderson, 2017):

1. La creciente demanda de servicios públicos;
2. Las limitaciones financieras de los gobiernos locales para satisfacer la demanda de servicios públicos municipales.
3. La gobernabilidad del territorio complicada por la expansión urbana, en ocasiones más allá de los límites políticos municipales.
4. Las instituciones y el marco legal normativo²¹ que requiere el crecimiento urbano²² y el surgimiento de zonas metropolitanas.

Este último frente es reflejo del cambio estructural propio del crecimiento económico moderno (Kuznets, 1973), expresado en la migración del campo a la ciudad, de la disminución de la importancia relativa de las actividades primarias en favor de la transformación en el uso del suelo de actividades agrícolas y ganaderas en suelo para uso urbano: para actividades industriales y de servicios, comerciales y habitacional (colonias y fraccionamientos de régimen municipal o bajo el régimen de propiedad en condominio).

A pesar de la creación de un marco legal para regular el mercado inmobiliario, las asimetrías propias de un mercado controlado por los vendedores aprovecha los vacíos legales en la planeación urbana y el ordenamiento territorial que han favorecido los intereses de la industria inmobiliaria (Garza Villarreal & Rodríguez,

²¹ Las instituciones son consideradas como el conjunto de restricciones e incentivos desarrolladas por la sociedad en cualquiera de sus ámbitos, internacional, nacional o regional-local que constituyen el marco dentro del cual se llevan a cabo las actividades humanas. Instituciones como la cultura, las leyes y reglamentos y los derechos de propiedad favorecen o restringen el desarrollo económico y social (North, 1991).

²² Se considera como crecimiento urbano al proceso de concentración en las ciudades de las actividades productivas no agrícolas y de la población, vinculado estrechamente con el proceso de urbanización (Bertinelli & Black, 2004; Black & Henderson, 1999).

1998). En este contexto es necesario que los gobiernos locales cuenten con «reglas claras, instituciones eficientes, planes rigurosos y procedimientos imparciales que permitan un desarrollo urbano equilibrado» (Garza y Rodríguez 1998, p.16). Es decir, se requiere de reglas formuladas e instituciones y organizaciones construidas con base en el conocimiento de las características locales del desarrollo urbano.

Este deber ser no está presente a fines del siglo XX, en el panorama urbano de las principales metrópolis de la República Mexicana lo que lleva a «la persistencia de tres problemas entre normatividad y realidad urbana» (Garza y Rodríguez 1998. p. 16).

- El primer problema consiste en que las leyes y los planes en materia de desarrollo urbano no consideran las particularidades locales del proceso de urbanización ni la concentración en las ciudades de las actividades productivas dado que las ciudades en la República Mexicana se convierten en el motor del crecimiento económico, en el centro de desarrollo social y el centro de los poderes políticos.
- Un segundo problema son los conflictos de interés que surgen entre la visión social de la planeación urbana y la lógica privada que sigue la industria inmobiliaria y de bienes raíces.
- Un tercer problema es la persistencia del control central en materia urbana que reduce el margen de maniobra de los gobiernos locales, sobre todo por la concentración de los recursos económicos en manos del gobierno federal y la débil independencia financiera de los municipios.

La contradicción entre normatividad y realidad urbana crea las condiciones para la aparición de un marco legal que incentiva el desarrollo de instituciones, niveles de autoridad y organizaciones locales alrededor de las cuales se agrupan distintos grupos sociales y políticos con intereses centrados en la planeación urbana y el ordenamiento territorial en el municipio. Pese a lo anterior, las condiciones actuales mejoran marginalmente al existir las premisas legales para el desarrollo de la

cultura de la planeación urbana, de instituciones ligadas a esta y de organizaciones responsables de la misma.

5.6.1. La organización de la planeación urbana municipal: el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN Culiacán).

La atención a los problemas derivados de la relación entre la normatividad vigente y la realidad del desarrollo urbano en la ciudad de Culiacán lleva a la creación de organismos y reglamentos para la ordenación del crecimiento urbano a nivel municipal ajustado a las reformas legales promovidas en el país.

El marco programático general lo establece el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 diseñado para el ordenamiento territorial en un país predominante del ámbito urbano. Los objetivos estratégicos son directrices para frenar un crecimiento urbano anárquico como el experimentado por la ciudad de Culiacán desde fines de los años sesenta hasta fines de los ochenta, los cuales se señalan a continuación:

- El primer objetivo estratégico del programa sectorial establece la necesidad de «promover el ordenamiento y la planeación territorial...a través de...la coordinación interinstitucional entre autoridades y con la sociedad [...] otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra y regularizar los asentamientos humanos irregulares»
 - El segundo objetivo estratégico crea las condiciones e incentivos para el desarrollo de la cultura de la planeación en materia de desarrollo urbano, creación de reservas territoriales para la expansión futura de los asentamientos humanos y los desarrollos industriales y comerciales.
 - El tercer objetivo define, de manera general, elementos para ordenar la expansión urbana, facilitar la movilidad dentro de la ciudad, mejorar la infraestructura y el equipamiento urbano.
 - El cuarto objetivo establece que la vivienda es un derecho humano.
 - El quinto objetivo habla del ordenamiento territorial en el área rural. Señala explícitamente la importancia de la urbanización de localidades rurales, la
-

dotación de servicios básicos y la formación de capital social en el sector agrario (Bañuelos, 2008).

El marco programático establecido crea las condiciones para reducir el crecimiento urbano anárquico mediante labores de coordinación entre autoridades municipales, sociedad y grupos interesados.

Los primeros esfuerzos por ordenar el crecimiento urbano de la Ciudad de Culiacán tienen sus antecedentes en los primeros años de la década de los ochenta. En ese entonces, las condiciones macroeconómicas y del desarrollo local recibían una fuerte influencia de las restricciones financieras impuestas por la crisis del sobre endeudamiento de la economía mexicana y, en lo local, por la explosiva concentración de la población en la ciudad de Culiacán.

En el contexto local se generaba una fuerte presión sobre la capacidad de los Ayuntamientos para satisfacer la demanda de servicios públicos municipales y para gobernar el crecimiento urbano. En estas condiciones se crea el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán, un organismo integrado por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con funciones de consulta y como un espacio de participación ciudadana en materia de planeación del desarrollo urbano local (Inzunza, 2003).

Es hasta enero de 2004 cuando se da un paso adelante para el impulso a la cultura de la planeación urbana con la creación, mediante el Decreto Municipal 19 en cuyo Artículo 1 se aprueba la creación del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN)²³, para cumplir funciones de apoyo al H. Ayuntamiento de Culiacán en materia de planeación del desarrollo urbano (Artículo 2 del Decreto...) con una estructura y términos de funcionamiento con fundamento en el Capítulo III (ver Figura 28 e Figura 29).

²³ «[...] como un organismo público descentralizado, de interés público y de carácter preponderantemente técnica, con personalidad jurídica y patrimonio propio» (CULIACAN, 2007).

Figura 28.- Estructura organizativa del Consejo Directivo del IMPLAN

Cargo	Función
Presidente Municipal	Preside el Consejo Directivo del IMPLAN con derecho a voz y voto
Director General del IMPLAN	Secretario técnico con voz y voto
Sindico Procurador	Vocal con derecho a voz y voto
Titular de la Tesorería del Ayuntamiento	Vocal con derecho a voz y voto
Regidor Presidente de la Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas del H. Ayuntamiento	Vocal con derecho a voz y voto
Regidor Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Ayuntamiento.	Vocal con derecho a voz y voto
Titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano Sustentable del H. Ayuntamiento	Vocal con derecho a voz y voto
Titular de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del H. Ayuntamiento.	Vocal con derecho a voz y voto
Director de Asuntos Jurídicos del H. Ayuntamiento	Vocal con derecho a voz y voto
Vocales Ciudadanos.	Ocho vocales ciudadanos, uno de los cuales será el Presidente Ejecutivo del Consejo Directivo

Fuente: elaboración propia.

El organismo responsable de la planeación urbana local es el Consejo Directivo del IMPLAN, con las siguientes funciones sustantivas de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Interior:

- Designar y remover al Director General.
- Proponer al H. Ayuntamiento los programas y planes de desarrollo urbano del municipio y sus localidades.
- Proponer al H. Ayuntamiento la política en materia de desarrollo urbano y el cuidado del medio ambiente para el municipio.

-
- Establecer convenios de colaboración con el sector académico y de investigación para llevar a cabo proyectos de desarrollo urbano sin costo financiero para el H. Ayuntamiento.
 - Impulsar la participación ciudadana en la identificación o atención a la problemática relacionada con el desarrollo urbano.

Con la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, la cual inicio su vigencia en marzo de 2018, se le otorgaron al IMPLAN las atribuciones siguientes:

- Elaborar los planes y programas de desarrollo urbano del municipio o de zona conurbada, y asesorar y coadyuvar en la elaboración de los sectoriales y especiales a efecto de que sean congruentes con el plan nacional, estatal y municipal de desarrollo.
 - Coordinar la evaluación, modificación y actualización de los planes y programas municipales o de zonas conurbadas con visión integral de desarrollo.
 - Organizar, desarrollar y promover actividades de investigación en materia de desarrollo urbano municipal o metropolitano, de ordenamiento y administración sustentables del territorio.
 - Asesorar y coadyuvar con el Ayuntamiento en materia de planeación Integral de su desarrollo con visión de largo plazo.
 - Integrar, priorizar y proponer al Ayuntamiento los proyectos estratégicos e integrales de desarrollo municipal y de desarrollo urbano del Municipio o zonas conurbadas o metropolitana y, en su caso, los relativos al ordenamiento ecológico del territorio, la protección al ambiente, el cambio climático, la prevención de riesgos u otros que se consideren estratégicos, según lo acuerde su órgano de gobierno.
 - Formular su opinión técnica sobre programas y proyectos que le presenten las autoridades de otros ámbitos de gobierno y sean inherentes a su objeto.
-

-
- Proponer al Ayuntamiento los programas a seguir a corto, mediano y largo plazo, así como las medidas que faciliten la concurrencia y coordinación de las acciones, en materia de planeación.
 - Formular, evaluar y aprobar los proyectos de infraestructura urbana, estructura vial, transporte, equipamiento y servicios públicos que requiera el Municipio, así como promover y dar seguimiento a la ejecución de los mismos.
 - Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la propuesta de presupuesto de inversión para el desarrollo municipal, para el desarrollo urbano y para la protección del ambiente.
 - Las demás necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.
 - Participar en la elaboración, modificación y actualización del Programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
 - Elaborar y actualizar el programa municipal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población y los que de estos se deriven, en congruencia y vinculación con otros niveles de planeación, así como evaluar su cumplimiento, de conformidad con la legislación general y la Ley Estatal en la materia.
 - Participar en la elaboración de los programas de ordenamiento de zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de la legislación general y la Ley Estatal en la materia.
 - Elaborar los estudios técnicos y fungir como órgano de consulta del Ayuntamiento en materia de planeación y evaluación del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y ambiental.
 - Dar su opinión técnica sobre programas y proyectos que le presenten las autoridades de otros ámbitos de gobierno.
 - Participar de la elaboración, vigilancia de su cumplimiento, evaluación y actualización de los programas y proyectos de acciones, obras y servicios relacionados con el desarrollo urbano municipal.
-

-
- Formular y proponer al Ayuntamiento los proyectos estratégicos de desarrollo urbano y ambiental de interés municipal y los relativos al ordenamiento ecológico, el cambio climático, la prevención de riesgos, entre otros.
 - Fungir como órgano técnico, de coordinación de acciones, obras y servicios públicos relacionados con el desarrollo urbano municipal.
 - Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la propuesta de presupuesto de inversión, para el desarrollo urbano y la protección al ambiente, municipales.
 - Construir y administrar el Sistema de Indicadores del Desarrollo Municipal y el de Información Geográfica (SIG) Municipal que compartirá si así fuera el caso, con el Observatorio Municipal de Desarrollo Urbano.
 - Emitir opinión técnica de los proyectos de impacto municipal que se pretenda realizar conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.
 - Promover y participar en la integración del Observatorio Municipal de Desarrollo Urbano y sus sistemas de Información geográfica y de Indicadores de desarrollo.
 - Las demás funciones que determinen los ayuntamientos, relacionadas con el control del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

Las facultades descritas representan el deber ser en la materia en el cual el rol estratégico en el diseño de la planeación y la política urbanas lo cumple la Dirección General y el personal de apoyo. La participación ciudadana se asegura con la integración de ciudadanos en el Consejo Directivo del IMPLAN, los cuales son propuestos por los integrantes del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, la elección de estos la realiza el Ayuntamiento.

La participación ciudadana en el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, no es abstracta, aunque las decisiones que se tomen en las instancias de dirección y gestión del IMPLAN afectan a la sociedad y deben

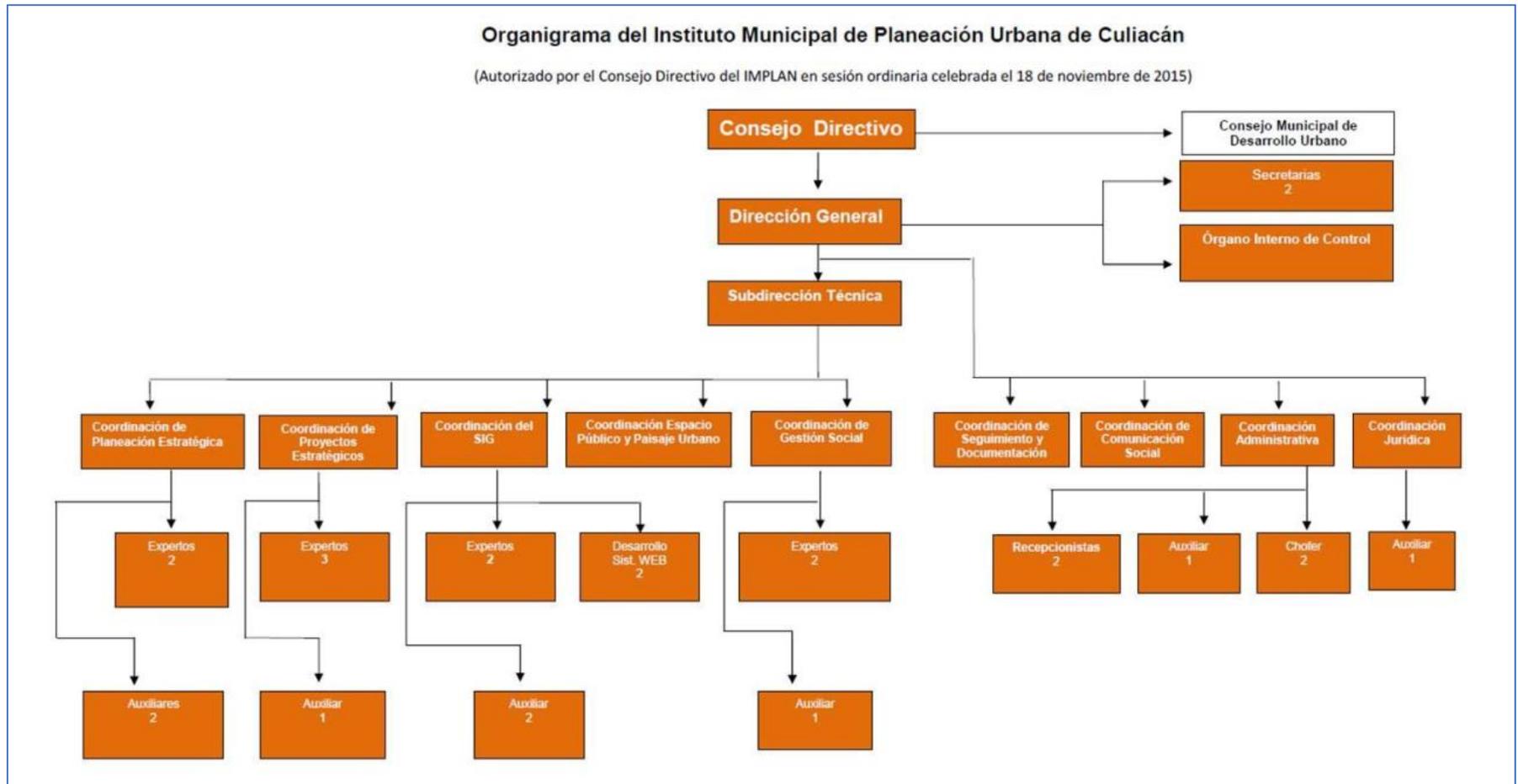
ser tomadas en función de los intereses sociales, los intereses de los integrantes no son neutrales. La participación ciudadana incorporada en el Consejo no incluye al ciudadano común, sino a los grupos interesados²⁴ para tomar decisiones con relación con los instrumentos y las políticas de la planeación urbana que se diseñen en el IMPLAN. Además de lo anterior, para evitar la parálisis del IMPLAN, el presidente del Consejo Directivo tiene un voto de calidad.

La operación de la planeación formulada desde el IMPLAN, cuando es competencia del municipio, está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentable la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Cuando los proyectos de desarrollo urbano están a cargo del gobierno federal o del gobierno estatal, el municipio queda fuera de las decisiones, reflejando con ello la descoordinación entre los distintos niveles de gobierno en materia de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

Hasta aquí, el diseño del IMPLAN, las leyes que lo establecen y las actividades reconocidas en el decreto de su creación, representan el deber ser de la planeación municipal.

²⁴ En los decretos de creación de las distintas instancias en materia de desarrollo urbano, por ley, deben incorporarse grupos de interés que participan como promotores e inversionistas en los distintos mercados relacionados con el desarrollo urbano como el mercado de vivienda, el de infraestructura y equipamiento urbano y el mercado de bienes raíces, entre otros, a través de los organismos gremiales como los Colegios Profesionales de Ingenieros y de Arquitectos.

Figura 29. Estructura orgánica del IMPLAN.



Fuente: Reglamento interior del IMPLAN

5.6.2. El IMPLAN, los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial y el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.

Los instrumentos de planeación son un conjunto de planes rectores que reflejan la visión de ciudad y localidades que tienen los Ayuntamientos en materia de desarrollo urbano en los Municipios. En teoría, reflejan la orientación del tipo de ciudad que se tiene por parte de quienes diseñan y toman decisiones sobre el futuro de la ciudad: principalmente el gobierno estatal y municipal, así como la sociedad en general a través de los grupos de interesados y el resto de la ciudadanía.

La incorporación de grupos de interés en el proceso de planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano tiene su fundamento legal con la creación de la organización responsable de la planeación urbana en la ciudad de Culiacán: el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN).

El medio a través del cual operan los grupos de interés en la planeación urbana del municipio de Culiacán y sus localidades son los instrumentos de planeación, estos son un indicador del nivel de cumplimiento de las responsabilidades del IMPLAN y de la visión de ciudad que se tiene por autoridades y grupos representativos.

Hasta el año 2019, en el IMPLAN se ha promovido la elaboración de 9 planes y 24 proyectos para fortalecer la imagen urbana de la ciudad y crear espacios para fomentar la cohesión social. El instrumento rector más importante es el Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán (ver Figura 30). Actualmente los instrumentos de planeación urbana vigentes se encuentran en proceso de actualización derivado de la obligación legal establecida en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

5.6.2.1. El Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán.

El Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán es un instrumento legal²⁵, técnico y normativo, que permite ordenar y regular el desarrollo urbano presente y futuro de la ciudad de Culiacán, ello implica orientar la política de desarrollo urbano para frenar el crecimiento anárquico de la ciudad; orientar el crecimiento y desarrollo de manera planificada y sustentable para hacer más eficiente la inversión pública y privada.

En el documento se establecen:

- Los usos del suelo permitidos y los prohibidos en toda la ciudad.
- Las áreas de crecimiento y las prioridades.
- Densidades y alturas máximas de construcción.
- El perímetro urbano de la ciudad, es decir los límites territoriales hasta donde el gobierno local puede introducir los servicios públicos y donde tienen autoridad las dependencias catastrales.

Figura 30.-Los Instrumentos de Planeación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial

Instrumentos de Planeación	Objetivo
Plan Director de Desarrollo Urbano	Es un instrumento legal, técnico y normativo, que permite ordenar y regular el desarrollo urbano presente y futuro de la ciudad de Culiacán.
Plan Parcial de Movilidad para el Desarrollo Urbano de la ciudad de Culiacán	Establecer la política de movilidad para la ciudad de Culiacán a partir de a) una caracterización de la movilidad urbana de la ciudad b) una visión para la movilidad de la ciudad y c) una ruta crítica para la implementación

²⁵ El Plan Director del Desarrollo Urbano de Culiacán se publica en el *Periódico Oficial el Estado de Sinaloa* el 29 de septiembre de 2008: <<https://www.culiacan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/10/PLAN-DIRECTOR-DE-DESARROLLO-URBANO-DE-CULIACA%CC%81N-POE-22-12-2010-153-1.pdf>>

Plan Parcial Culiacán Zona Centro	Planeación, regulación, creación y establecimiento de normas, criterios y estrategias bajo las cuales se debe orientar el ordenamiento urbano de la zona conocida como el centro histórico de la ciudad y se determina en virtud del polígono aprobado para tal efecto.
Plan Parcial de Desarrollo Urbano “La Primavera”.	Planeación, regulación, creación y establecimiento de normas, criterios y estrategias bajo las cuales se debe orientar el ordenamiento del suelo del polígono denominado La Primavera
Plan Maestro Parque “Las Riberas”	Aprovechamiento de las márgenes del Río Tamazula, Río Humaya, Presa Derivadora y Río Culiacán con fines recreativos para la sociedad sinaloense y de los turistas que visitan la ciudad. La habilitación de las riberas de los ríos mencionados con espacios deportivos y culturales además de áreas de conservación y protección del ambiente contribuye a la mejora de la imagen urbana de la ciudad y a una mejor calidad de vida para sus habitantes
Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana Culiacán-Navolato	Potenciar el crecimiento económico, productividad y calidad de vida de los habitantes, así como promover el desarrollo urbano estratégico y sustentable de la zona metropolitana en un marco de orden y crecimiento armónico

Fuente: Elaboración Propia con base en los documentos de los instrumentos de planeación

Aunque el Plan Director está diseñado con una visión de largo plazo –con vigencia para el año 2030–, dada la dinámica de crecimiento y desarrollo urbano, además de la necesidad de actualizar la reglamentación respectiva, se impone la obligación al IMPLAN de revisarlo y actualizarlo cada tres años según lo establece la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

En el Decreto Municipal número 14 que aprueba el Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán el IMPLAN se definen los objetivos, políticas y programas en materia urbana para la ciudad de Culiacán (ver Figura 31).

Figura 31.- Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán. Objetivos, políticas y programas

Objetivos	Políticas	Programas
Mejorar las condiciones de vida de la población de la ciudad	Mejoramiento urbano	-Regularización de la tenencia de la tierra -Vivienda
Organizar la estructura interna del centro de población	Reestructuración interna de la ciudad	-Infraestructura -Vialidad interurbana -Equipamiento
Prever la expansión física y el desarrollo futuro del centro de población	Orientación y regulación del futuro crecimiento	Reserva territorial
Restablecer la calidad del medio ambiente	Regeneración del medio ambiente	-Preservación del medio ambiente -Conservación del patrimonio cultural

Fuente Elaboración propia

El impulso a la cultura de la planeación y el ordenamiento urbano y territorial para la ciudad de Culiacán desde los inicios en los años ochenta es un esfuerzo sostenido que incluye desde la armonización de la normatividad general, hasta la creación de las organizaciones legales, así como su operación.

El proceso de aprendizaje social ha llevado más de cuarenta años de forma que a la fecha se cuenta con una arquitectura institucional, organizacional y operativa en condiciones de funcionamiento regular. Se ha reducido la distancia entre normatividad y realidad urbana, se cuenta con documentos de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial y se ha reducido el crecimiento anárquico de la ciudad. Sin embargo, el esfuerzo no deja de ser limitado con contrastes notables.

Llama la atención la dinámica del crecimiento urbano y las transiciones de un crecimiento anárquico de los espacios urbanos en la década de los ochenta, al crecimiento caracterizado por la aparición y difusión en los noventa y años posteriores de espacios privados habitables. Un análisis más detallado de la

planeación urbana y sus instrumentos será de utilidad para un mejor conocimiento sobre las particularidades del proceso local de urbanización.

5.6.2.2. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán.

Es el instrumento de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que integra un conjunto de políticas, objetivos estratégicos y líneas de acción necesarios para promover el desarrollo de los asentamientos humanos en Culiacán con base en un esquema eficiente y factible de planeación y operación que integra diversos planes y programas parciales cuyo propósito general es establecer un orden en las relaciones entre los asentamientos humanos en el territorio local, ajustándose a la legislación en la materia y a la planeación nacional y estatal (Bañuelos, 2008).

El interés por ordenar el crecimiento de la ciudad en los últimos once años tiene su expresión en la elaboración y articulación de diversos planes, programas y proyectos cuyo propósito es la regulación la expansión de los asentamientos humanos en Culiacán.

El diseño de instrumentos de planeación es amplio y diverso. Para el año 2019 se cuenta con treinta y dos instrumentos de planeación (nueve planes y 23 proyectos) de los cuales destacan, por sus características los planes parciales en la modalidad de Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) (IMPLAN 2006).

Figura 32.- Planes parciales de desarrollo urbano 1993-2017 del municipio de Culiacán



5.6.2.3. Planeación del Desarrollo Urbano “La Primavera”.

Introducción.

Uno de los primeros planes parciales de desarrollo bajo la modalidad ZEDEC fue el Desarrollo Urbano «La Primavera». Este proyecto se desarrolla conforme a los principios del nuevo urbanismo y da lugar a la difusión de un modelo de espacio habitacional cerrado cuyas diversas formas y productos se diseñan para estar al alcance de distintas capacidades de ingresos y de posición socioeconómica. Vivir en lo que se denomina «privadas» se convierte en un nuevo estilo de vida urbana, de pretense estatus y de diferenciación social (Martínez-Toro, 2018).

Es una dinámica propia de la urbanización en las ciudades de América Latina²⁶, México y Sinaloa. Es una expresión local del proceso de integración mundial conocido como globalización económica (Giulianotti, 2012; Beck, 2009) que, por una parte promueve el libre flujo de bienes y servicios, personas, información, tecnología y conocimientos influyendo con esto en la cultura, la política y la seguridad mundial y, por la otra, limita en las ciudades la libre movilidad de las personas creando incentivos para el desarrollo, principalmente, de cotos cerrados donde sus habitantes persiguen entre otras, estilos de vida basados en la exclusividad, estatus social y seguridad (Sánchez, & Velázquez, 2017).

Esta característica, presente en el desarrollo urbano local, es propia de las principales ciudades de la República Mexicana; refleja el proceso de apertura económica iniciada a fines de la década de los años ochenta e impulsada con mayor fuerza con la firma del tratado de integración económica de América del Norte (Canales, 2019; Pfannestein, Herrera & Sevilla, 2017; Ruíz, Alvarado & Coronado; Sánchez & Velázquez, 2017).

Se crean condiciones para un cambio de reglas en el funcionamiento del mercado inmobiliario de suelo urbano; para la creación de un modelo de mercado

²⁶ En relación con este tema la literatura de investigación es abundante y hace referencia al fenómeno de cotos cerrados como espacios habitables como una característica nueva y predominante de las ciudades grandes y medias en América Latina (Cabrales Barajas, 2002, Borsdorf, 2003, Hidalgo, Rodrigo & Borsdorf, 2009).

excluyente caracterizado por la privatización del suelo rural; el financiamiento privado, apropiación del suelo para uso agrícola y su transformación en suelo para usos urbanos e industriales (Connoly, 1997).

El mercado inmobiliario responde a los cambios en las preferencias de los compradores de vivienda urbana. La oferta de vivienda se inclina por la creación de espacios urbanos habitables cerrados (localmente conocidas como «privadas») con altos costos de adquisición, con una revaloración del suelo por encima de su valor real y con aprovechamiento de las externalidades urbanas generadas por el propio desarrollo. El mercado de la vivienda urbana hace de las «privadas» un mecanismo de exclusión, con esquemas de financiamiento que aprovecha los beneficios de los programas públicos para la vivienda social y con mecanismos de transferencia de ingresos de lo social a lo privado (García-Jerez, 2019; Peralta, Carolina & Liborio, 2017)²⁷.

En Culiacán, uno de los proyectos representativos del modelo de espacios habitables cerrados, es al que dio lugar el Plan Parcial de Desarrollo Urbano «La Primavera», cuyos inicios como proyecto van de la mano con la transformación de la legislación en materia de la propiedad ejidal que da lugar al surgimiento del mercado inmobiliario y a la apropiación privada de la propiedad social ejidal.

5.6.2.4. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano «La Primavera». Los beneficios de ser ZEDEC

El proyecto de desarrollo urbano «La Primavera», tiene su fundamento legal en la aprobación, por el H. Ayuntamiento de Culiacán en sesión de Cabildo del 3 de diciembre de 1997, del Plan Parcial de Desarrollo Urbano «La Primavera», cuyo decreto se publica en *El Estado de Sinaloa*, Órgano Oficial del Gobierno del Estado el 16 de diciembre de 1998.

En la ciudad de Culiacán, desde mediados de los años ochenta, la creación de espacios habitables exclusivos ha sido una característica del desarrollo urbano

²⁷ El precio del suelo para el desarrollo urbano depende de la localización de los terrenos. La localización que es una construcción social resultado de la inversión en infraestructura de acceso a los servicios públicos de energía, agua para consumo humano o industrial (Migueltorena; Franzzo, Luan & Lan, 2016).

local. Son distintos los aspectos que se destacan como determinantes del incremento en la oferta y demanda de espacios cerrados para vivienda.

Como proyecto integral, en un espacio físico limitado, áreas verdes, zonas comerciales e industriales, espacios deportivos, servicios médicos, espacios educativos, en fin, todos los servicios y áreas que existen en una ciudad del mundo desarrollado. En Culiacán, es, hasta la fecha, el desarrollo urbano más grande llevado a cabo con base en el concepto de una comunidad apoyada en una hipotética armonía, la convivencia y el contacto con la naturaleza. Algo muy exclusivo y excluyente (Rodríguez, 2007).

Las razones que dan lugar a esta clase de espacios habitables cerrados - seguridad y exclusividad- son compartidas de distinta forma por otros autores. Guillermo Ibarra, siguiendo la lógica de un autor estadounidense y con base en una narrativa particular describe la percepción, desde el exterior, de la sensación de aislamiento de la realidad local al interior del desarrollo «La Primavera», (Ibarra & Ceballos, 2015; Pérez-Tamayo, Gil-Alonso, & Bayona-I-carrasco, 2017).

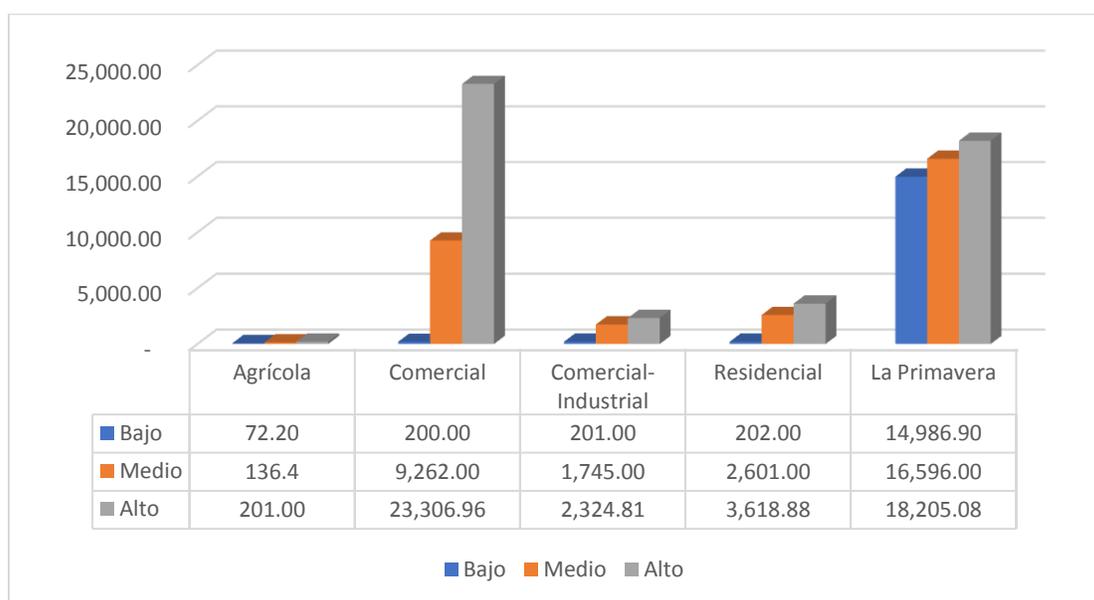
Un aspecto dejado de lado en la literatura sobre el tema y en particular «La Primavera», es el papel del mercado inmobiliario y su relación con las instituciones. La aprobación de las zonas ZEDEC crea premisas legales que favorecen el desarrollo de espacios exclusivos para la población de altos ingresos financieros. El equipamiento urbano previo, las vías de acceso, el suministro de agua potable y servicios de energía eléctrica, corren por cuenta de las autoridades. Hacer habitable el espacio corre por cuenta de los inversionistas. La ganancia en el precio del suelo desde su adquisición de manos de los propietarios de los núcleos ejidales y su transformación en suelo urbano, sin transformación alguna, se expresa en los precios de adquisición del metro cuadrado de suelo agrícola (mínimos de 1 a 9 pesos por metro cuadrado) y el precio actual del metro cuadrado sin construir que se encuentra según la Dirección de Catastro Municipal, en el rango de entre cinco y hasta doce mil pesos.

Un predio que recibe la autorización como zona ZEDEC, recibe un conjunto de beneficios intangibles, a través de permisos otorgados, que le dan valor al

proyecto sólo con el desembolso previo del pago de los servicios mencionados. Así ocurrió con la adquisición de los terrenos para el desarrollo, adquiridos de los ejidos El Quince, El Vallado, El Ranchito, y Los Llanos (GES,1998 pág. 9). En el marco que el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) permite, se pasa a tener dominio pleno de los terrenos ejidales adquiridos. La transferencia de propiedad social del ejido se traslada a manos privadas. El precio del suelo aumenta sólo por ese hecho. El mercado asigna sin conocer la condición social y capacidades de negociación de quienes transfieren y quienes se apropian del predio. El efecto especulativo es notable y casi inmediato (ver

Figura 33).

Figura 33.- Precios promedio suelo agrícola, comercial, residencial e industrial en Culiacán 2018.



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura anterior, se muestran los precios por metro cuadrado del suelo según su uso. Los precios de los terrenos agrícolas varían de acuerdo con la productividad del suelo, su acceso al agua de riego y su cercanía con el entorno urbano. Los terrenos agrícolas de mayor precio en la muestra se encuentran distribuidos en los sectores 20 (Bachigualato); 26 (Aguaruto) y 27 (La Costerita).

Los contrastes en el precio del suelo para uso agrícola y el resto de ellos, principalmente para el caso del comercial, son visibles.

El Desarrollo Urbano «La Primavera» fue «pensado» mucho antes del año de 1993. Se adquieren ochocientas hectáreas para el proyecto, regularizadas con el programa PROCEDE. Las primeras viviendas se terminan en el año 2000, y en 2011 ya viven en ese coto 122 familias en viviendas adquiridas a un costo de dos millones de pesos en promedio. Un aspecto que destaca en este proyecto es la planeación del desarrollo. El uso de información poco conocida sobre oferta de suelo agrícola y acceso a personajes clave para favorecer el avance del proyecto no descuida la atención en el conjunto de trámites y requisitos legales que requiere un proyecto de la magnitud de «La Primavera».

No existen evidencias que el Desarrollo Urbano «La Primavera» sea resultado de tráfico de influencias y de manejos no transparentes. Se dispone de los documentos técnicos y las autorizaciones legales que permiten, en su momento, el inicio del proyecto y su posterior desarrollo. Los fundamentos legales del proyecto son sólidos. Es más bien un ejemplo de que los principios del libre mercado no se aplican en mercados asimétricos como es el caso del mercado inmobiliario, donde el poder de negociación está en manos de los productores de bienes y servicios. En el aspecto financiero y de rentabilidad, al menos en el precio del suelo y de la vivienda desde el 2011 a la fecha el costo del metro cuadrado de la propiedad incluyendo terreno y construcción en promedio se ha más que duplicado (112.8 por ciento). Es evidente la diferencia en el precio de la vivienda en «La Primavera». La rentabilidad de la inversión para los desarrolladores y para los propietarios es significativa, incluye tanto el rendimiento promedio del mercado como un margen adicional debido a las características propias del proyecto.

El valor del intangible que genera la diferencia en la rentabilidad del proyecto y la rentabilidad del mercado es considerable. Una comparación basada en la información disponible ofrece una idea de lo anterior. Si se toma en cuenta el aumento en el precio de la vivienda media en relación con el precio de la vivienda en «La Primavera» se encuentra una diferencia de casi 83 por ciento. Se puede

argumentar que no es posible comparar el mercado de la vivienda media con el mercado de altos ingresos, sin embargo, en defensa de la estimación, se puede argumentar que se trabaja con la información disponible. Si el indicador es débil, es una referencia que requiere un análisis más profundo que está fuera del alcance de este proyecto de investigación.

El análisis aquí desarrollado se puede extender, con las particularidades del caso a los distintos planes parciales de desarrollo urbano. Los planes basados en la modalidad ZEDEC deben seguirse más de cerca en cuanto a las inversiones públicas y el efecto de estas en el valor del suelo. Una investigación más específica permitiría identificar la magnitud de la extracción de ingresos derivados de los desarrollos inmobiliarios.

5.7. Planeación urbana y grupos de interés.

5.7.1. La percepción institucional.

En un estudio de enfoque *qualimétrico* puede haber hipótesis *a priori* (que corresponden a la parte cuantitativa) e hipótesis de proceso o *a posteriori* (que corresponden a la parte cualitativa).²⁸ En la evaluación de las hipótesis cuantitativas de la presente investigación no hay prueba estadística del tipo que incluye aspectos como niveles de confianza, hipótesis nula e hipótesis alternativa, supuestos sobre la distribución de probabilidad de los estimadores, etcétera. En cambio, sí hay un estudio y evaluación de frecuencias, relacionado con los resultados de la encuesta aplicada.

Sin embargo, hasta este punto se han reunido elementos basados en información de documentos legales (datos cualitativos), datos estadísticos de la oferta de vivienda, precios del suelo agrícola y urbano, etcétera. Todo ello con el objetivo de «reconstruir la realidad» y analizar la influencia de los grupos de interés en la planeación urbana y el ordenamiento del territorio en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa. Dada la existencia de incentivos débiles para el ciudadano

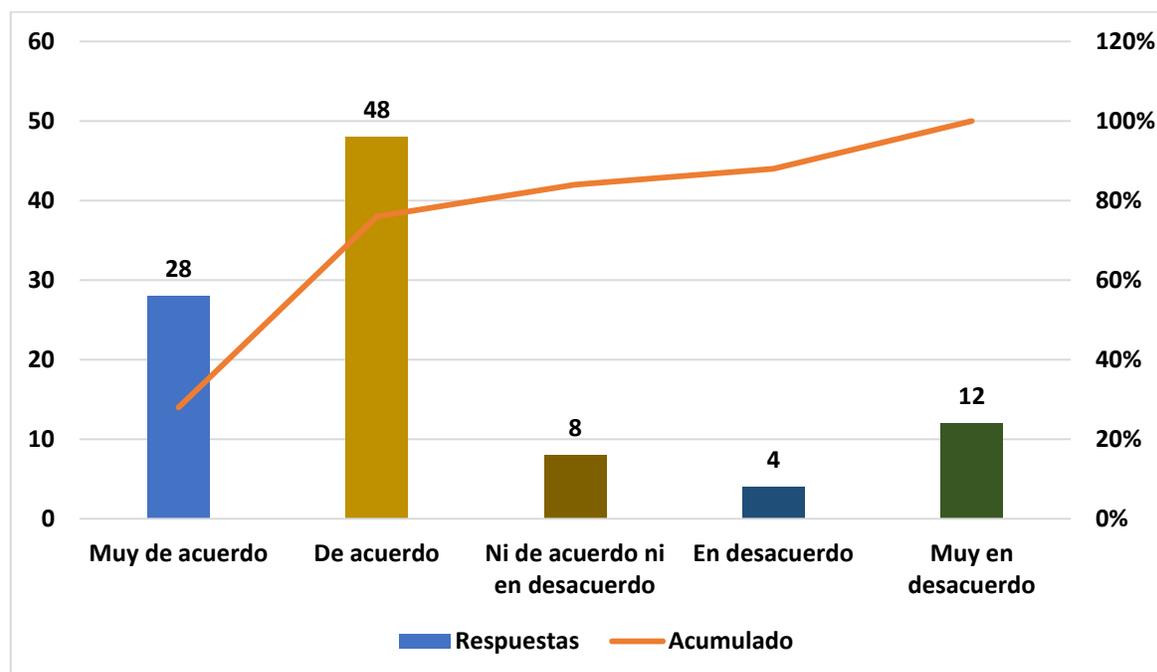
²⁸ Gastélum-Escalante (2021), afirma: [en el enfoque cualitativo] «Sus datos son cualidades y sus hipótesis surgen en el proceso, o al final. Su propósito es “reconstruir” la realidad» (págs. 42-43). Es decir, no son hipótesis *a priori*.

común, la burocracia y los legisladores, en relación con una planeación eficiente del desarrollo urbano se realiza una encuesta para evaluar la percepción (con datos cuantitativos) de especialistas e integrantes del Sistema Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento del Territorio del Municipio de Culiacán, con base en una muestra no probabilística sino de conveniencia. La encuesta se basa en preguntas que indagan sobre actitudes o predisposiciones, de tipo ordinal, con una escala tipo Likert de 1 = muy de acuerdo a 5 = muy en desacuerdo. Los resultados por sección se presentan en los apartados siguientes.

5.7.2. Influencia de los grupos de interés en la discusión y puesta en marcha de los instrumentos de planeación para el desarrollo urbano de la ciudad de Culiacán.

En esta pregunta, el 84 por ciento de los entrevistados consideran que hay una activa participación de los grupos de interés en el diseño de los instrumentos de planeación urbana para la ciudad de Culiacán. Entonces, no se puede afirmar la neutralidad de los grupos de interés en la planeación y el ordenamiento del territorio.

Figura 34-. Respuesta a la pregunta acerca de la participación de los grupos de interés en el diseño de los instrumentos de planeación urbana.

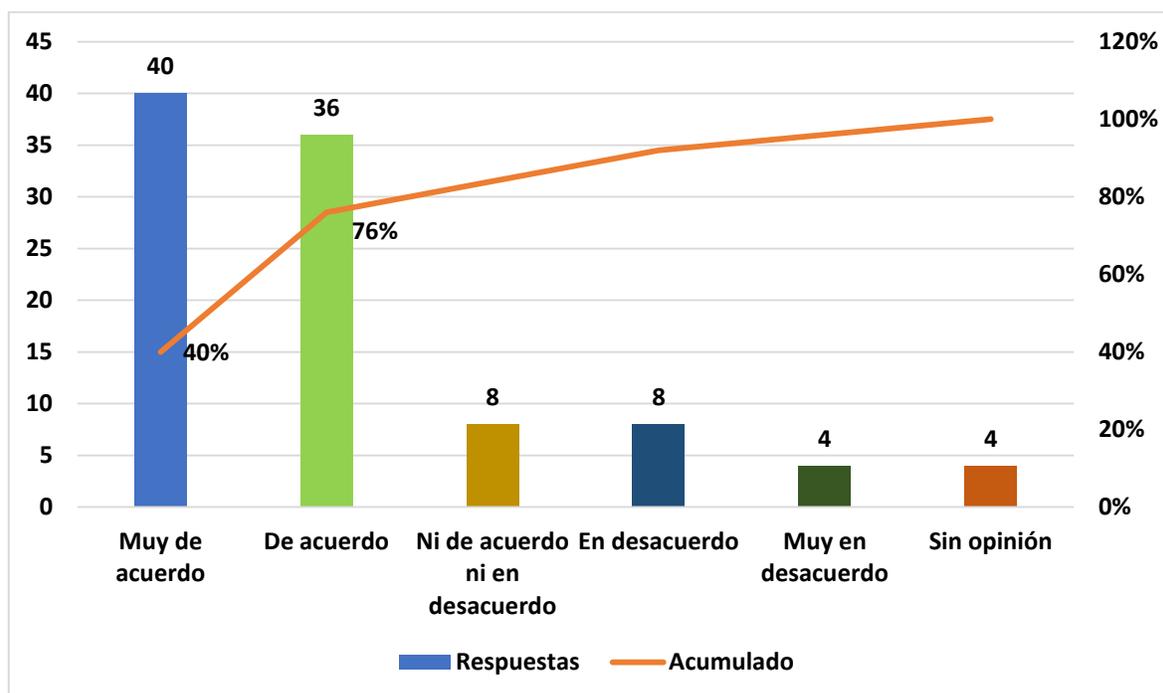


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.3. Inversión social en equipamiento urbano y apropiación privada de la rentabilidad.

Esta pregunta está orientada a analizar la distribución de la plusvalía en el valor del suelo generada por la inversión pública en equipamiento urbano. La distribución de las respuestas de los encuestados se muestra en la Figura 35.

Figura 35.- Respuesta a la pregunta sobre la apropiación de la plusvalía en el valor del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano.

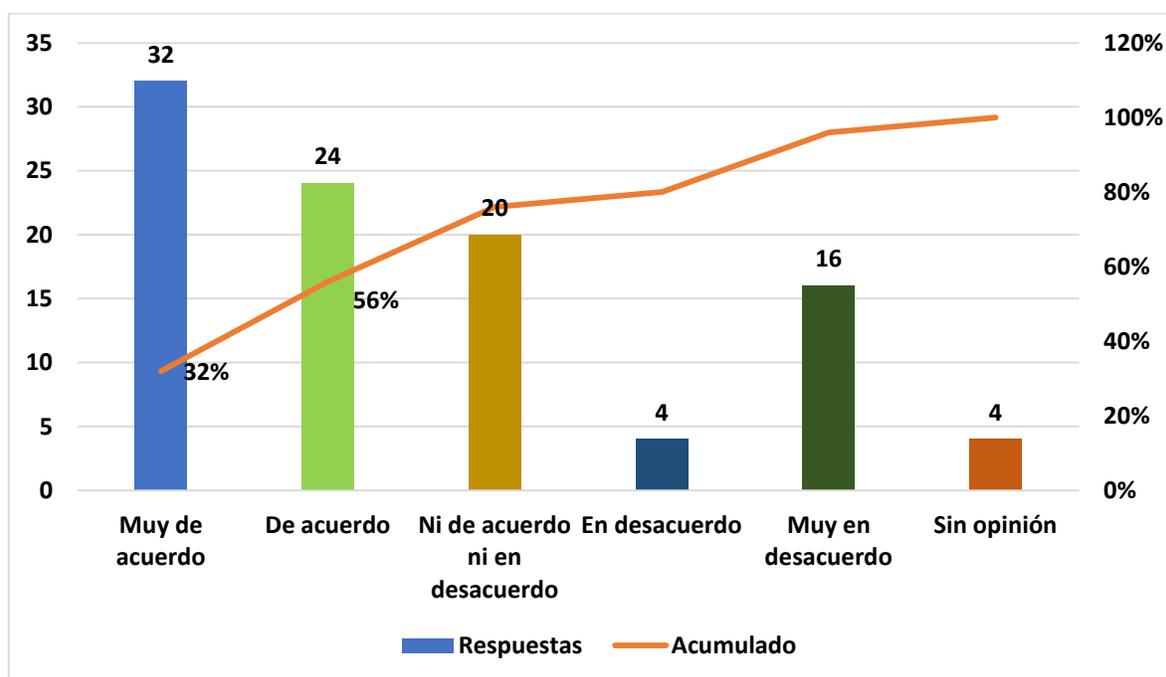


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

Como se puede observar en la Figura anterior, la percepción de los entrevistados va en el sentido de reconocer dos cuestiones: a) la inversión pública en equipamiento urbano aumenta el valor del suelo y, b) El Ayuntamiento no aprovecha la rentabilidad social de su inversión. Sin embargo, el aumento en el valor del suelo se traslada al precio de comercialización de los productos y servicios que se intercambian en el mercado inmobiliario (terrenos y vivienda). En este sentido opinan el 76 por ciento de los entrevistados.

La siguiente pregunta refuerza la percepción en los entrevistados acerca de la apropiación de la rentabilidad social de la inversión en equipamiento urbano por intereses privados. En este caso, más de la mitad de los entrevistados (el 56 por ciento), considera que el aumento del valor del suelo urbano que produce la inversión en equipamiento urbano se traslada por completo a manos privadas (ver Figura 36).

Figura 36-. Respuesta a la pregunta sobre la apropiación de la plusvalía en el valor del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano.



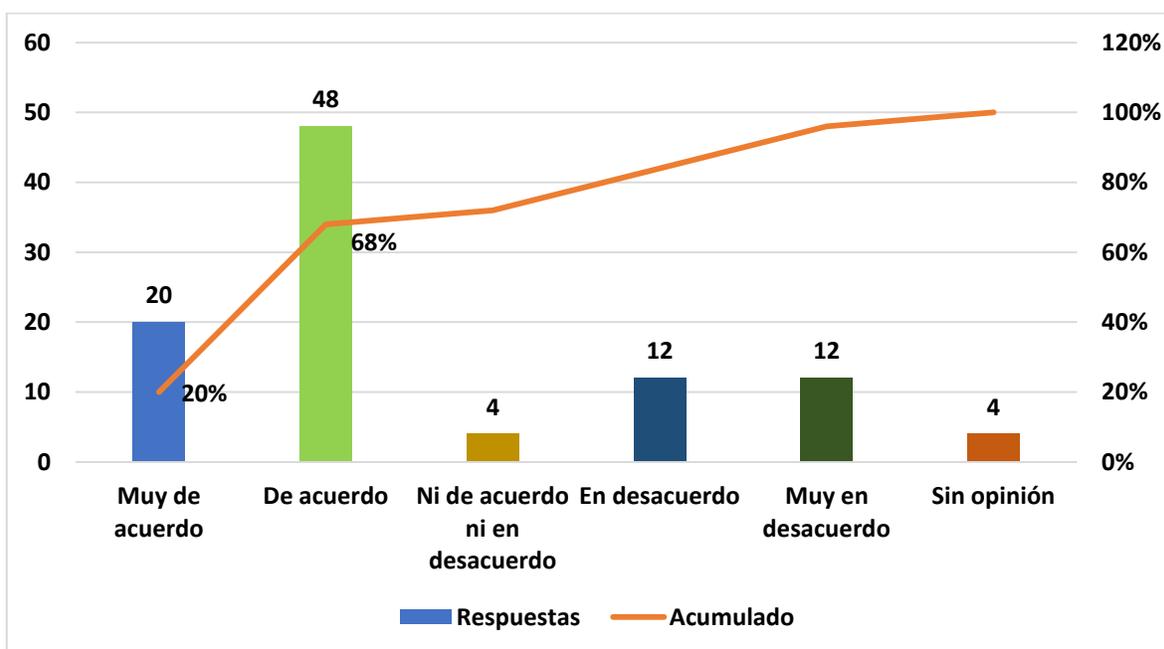
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.4. Regulación de la distribución de la plusvalía generada por la inversión pública en el precio del suelo urbano.

En esta pregunta se explora la idea de la posibilidad de regular la transferencia a manos privadas de la plusvalía generada en el precio del suelo urbano resultado de la inversión pública en equipamiento urbano. Se tiene que las respuestas de los entrevistados, aunque apenas el 68 por ciento de ellos considera que no hay

forma de mejorar la distribución del plus valor del suelo urbano entre el sector público y el sector privado, más de un cuarto de los entrevistados (el 28 por ciento), por el contrario, considera que es posible regular esta situación, véase figura 37.

Figura 37.- Respuesta a la pregunta sobre la apropiación de la plusvalía en el valor del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano.

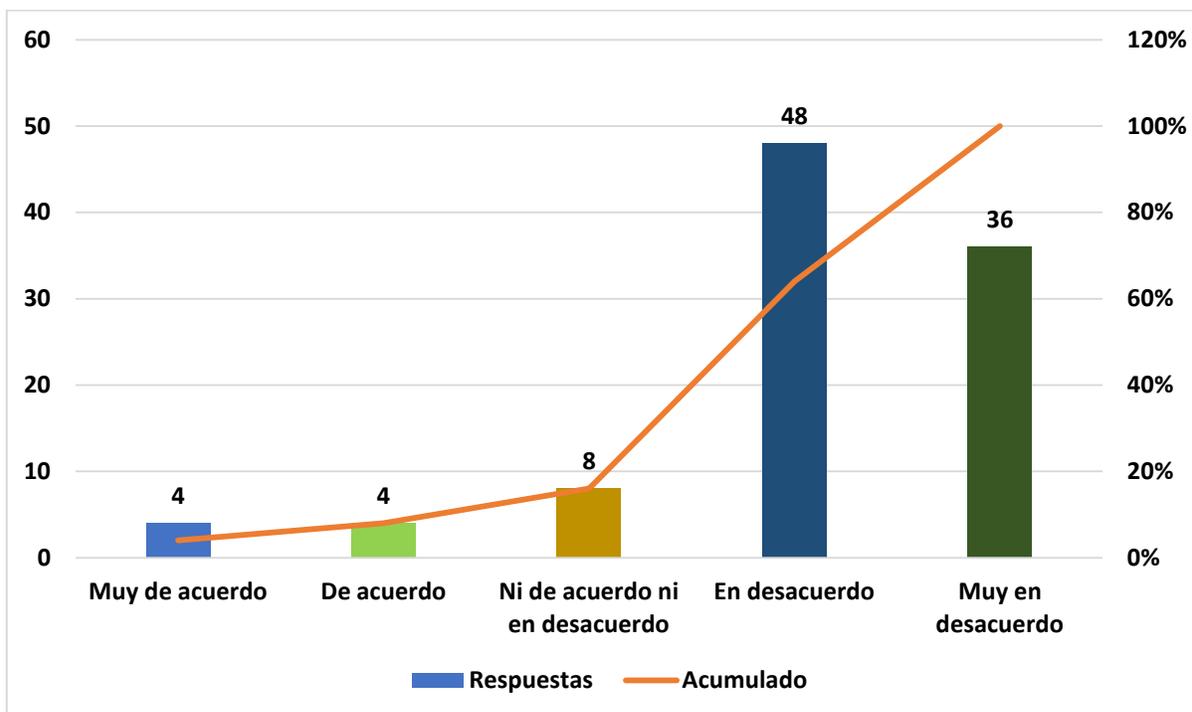


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.5. Incentivos ciudadanos para influir en el diseño de instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial en Culiacán.

En esta pregunta se evalúan la percepción de los entrevistados acerca de la presencia de incentivos fuertes para la participación del ciudadano común en el diseño de los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial en Culiacán, véase Figura 38.

Figura 38.- Respuesta a la pregunta sobre los incentivos del ciudadano común para influir activamente en el diseño de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.

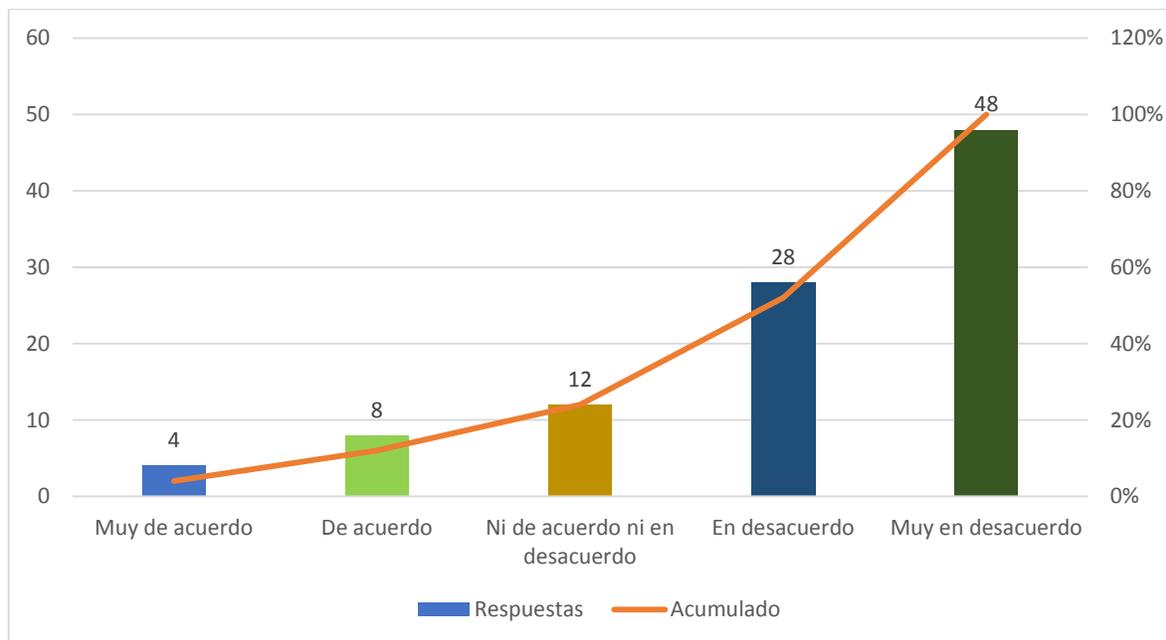


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

Como se puede observar en la Figura 38, un porcentaje de los entrevistados considera que el ciudadano común tiene pocos incentivos para influir en el proceso de toma de decisiones sobre el diseño de instrumentos de planeación urbana. El 84 por ciento afirma estar en desacuerdo con que es fácil para el ciudadano común influir en este proceso. Ello confirma la existencia de incentivos débiles para el ciudadano común cuando se trata de participar en la toma de decisiones de interés colectivo.

En la pregunta siguiente se le cuestiona al entrevistado acerca de su opinión con respecto, si existe interés en el ciudadano común para participar en el proceso de toma de decisiones sobre la planeación urbana en Culiacán. La distribución de las respuestas confirma lo encontrado en la pregunta anterior acerca del poco interés de la ciudadanía de a pie, por influir en las decisiones de planeación.

Figura 39.- Respuesta a la pregunta sobre la participación del ciudadano común para participar en el diseño de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.

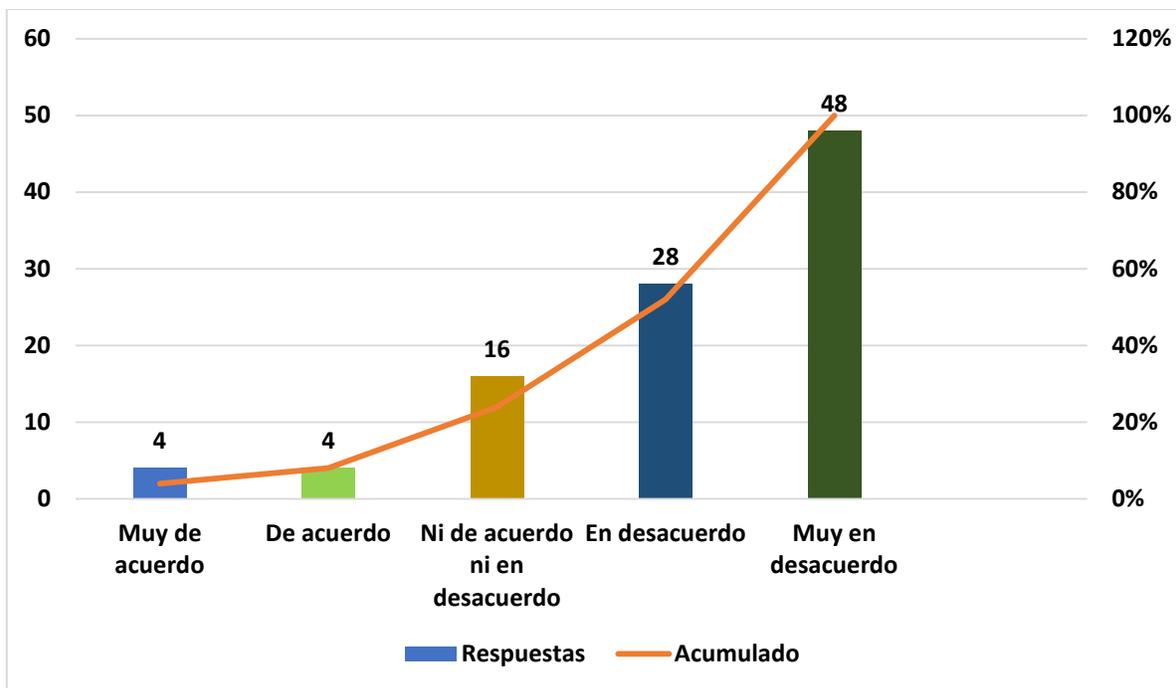


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.6. Incentivos burocracia y legisladores.

El objetivo con esta pregunta es evaluar el interés de los funcionarios de las áreas de Planeación Urbana, Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Cabildo por establecer una comunicación eficiente para atender los problemas de la planeación urbana y el ordenamiento territorial. Las respuestas de los entrevistados se inclinan a considerar que la comunicación entre el gobierno, los legisladores (regidores) y la ciudadanía es poco eficiente, lo que genera problemas y vacíos en la operación de los instrumentos de planeación. Al respecto, el 76 por ciento consideran poco eficiente la comunicación entre burocracia, regidores y ciudadanía, véase Figura 40.

Figura 40.- Respuesta a la pregunta sobre la eficiencia de la comunicación entre burocracia municipal, legisladores y ciudadanos en materia de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.

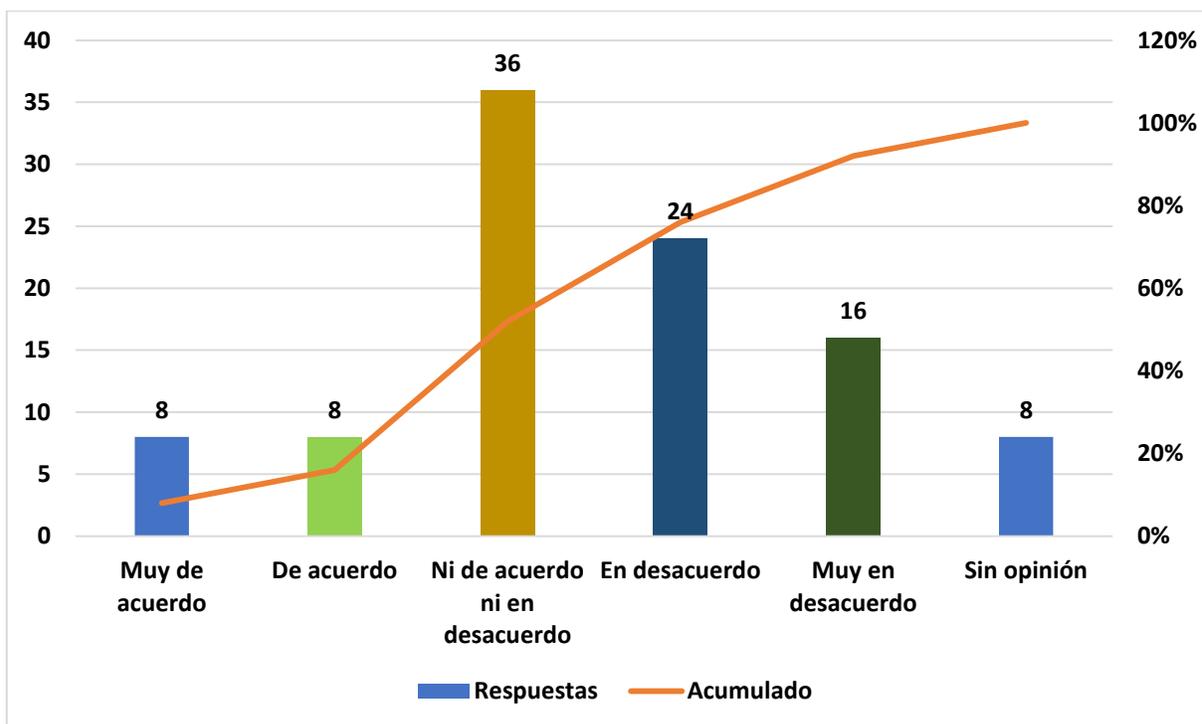


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.7. Neutralidad en los integrantes del Consejo Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento del Territorio (Consejo Directivo del IMPLAN).

En esta pregunta se examina la neutralidad de los integrantes del Consejo Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento del Territorio también conocido como Consejo Directivo del IMPLAN del IMPLAN. Al respecto de la neutralidad en los integrantes del dicho consejo, el 40 por ciento considera que hay intereses individuales o de grupo en este organismo de forma que se puede afirmar que la toma de decisiones relacionada con los instrumentos de planeación no es neutral y obedece a intereses de grupo, véase Figura 41.

Figura 41.- Respuesta a la pregunta sobre la neutralidad de los integrantes del Comité Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento Territorial de Culiacán en su participación para el diseño de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.

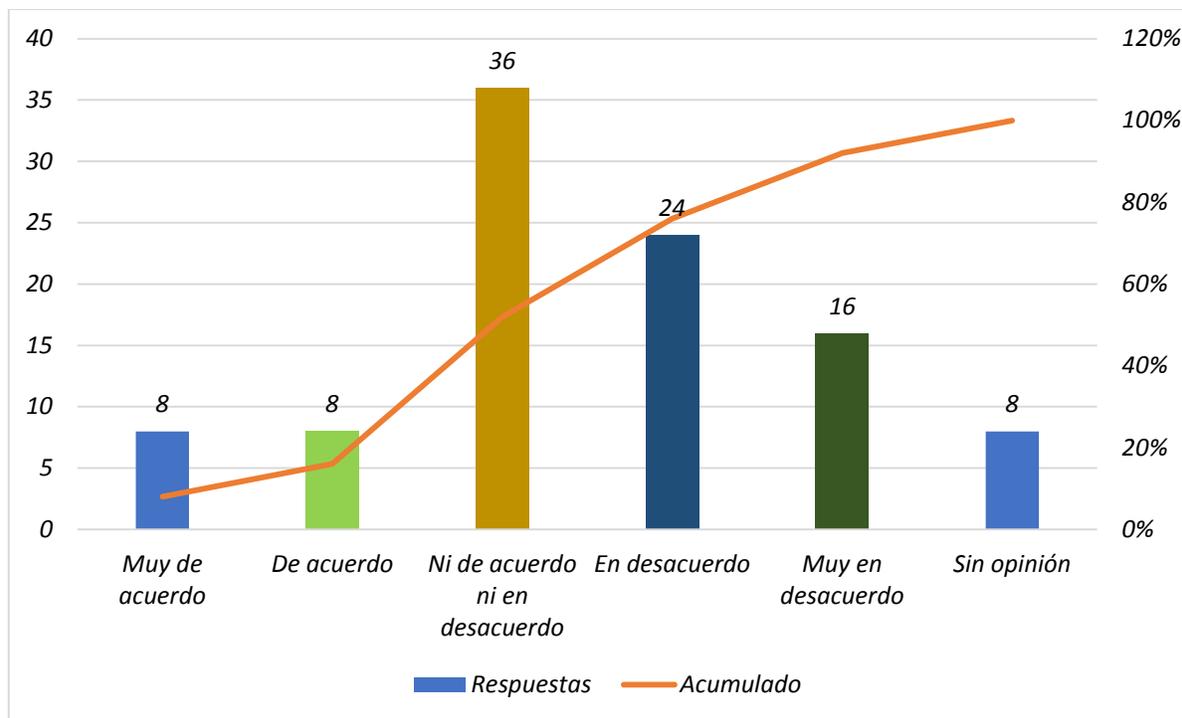


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.8.- Incentivos y grupos de interés en planeación urbana.

En esta pregunta se evalúa la percepción de los entrevistados en relación con la existencia de incentivos en los grupos de interés que participan en la planeación urbana y, al mismo tiempo en el mercado inmobiliario para orientar el crecimiento urbano tomando en cuenta los intereses de la sociedad. Las respuestas van en el sentido de que no existen incentivos en los grupos de interés para ordenar el crecimiento urbano en Culiacán de acuerdo con los intereses de la sociedad, véase Figura 42.

Figura 42-. Respuesta a la pregunta sobre la existencia de incentivos en los grupos de interés para organizar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en Culiacán en función de los intereses generales de la sociedad.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.9.- Comunicación, gobierno y legisladores con el ciudadano común.

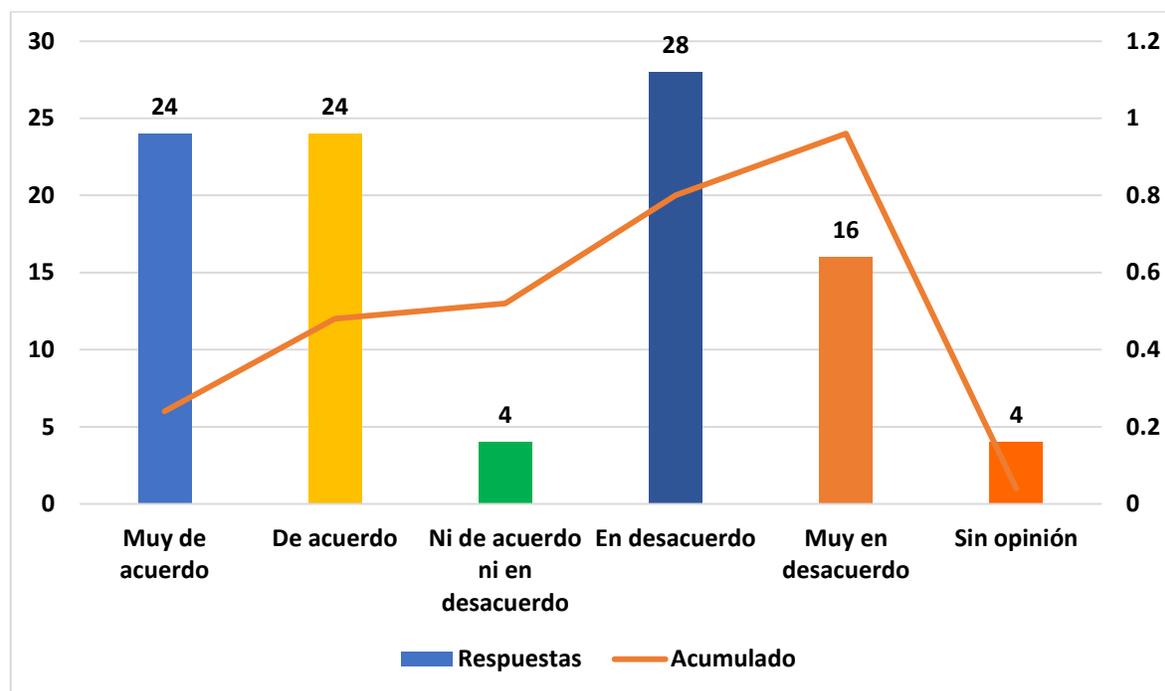
Una limitante para la participación del ciudadano común en el proceso de planeación urbana y el ordenamiento territorial es la escasa posibilidad que tiene de una comunicación activa y eficiente con el gobierno y los legisladores. Una ventanilla de quejas puede ser la única opción, la cual es difícil sea atendida. El gobierno debe buscar la forma de tener mayor acercamiento con el ciudadano, no sólo de comunicarse, sino de analizar las quejas y sugerencias y proceder en consecuencia.

En la Figura 43, se muestran las respuestas de los entrevistados respecto de la comunicación del gobierno local con el ciudadano común. La orientación de las respuestas indica que el 48 por ciento de los entrevistados considera que el gobierno no cuenta con medios legales ni tecnológicos para establecer una comunicación permanente, y que no funcionan, debido a la falta de interés de los

ciudadanos, así como a la poca capacidad del gobierno para sostener una cercanía permanente con la sociedad.

En una postura opuesta, el 44 por ciento de los entrevistados manifiestan estar en desacuerdo con la existencia de una comunicación efectiva del gobierno con los ciudadanos en materia de planeación urbana.

Figura 43.- Respuesta a la pregunta sobre la comunicación entre gobierno y ciudadanos en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

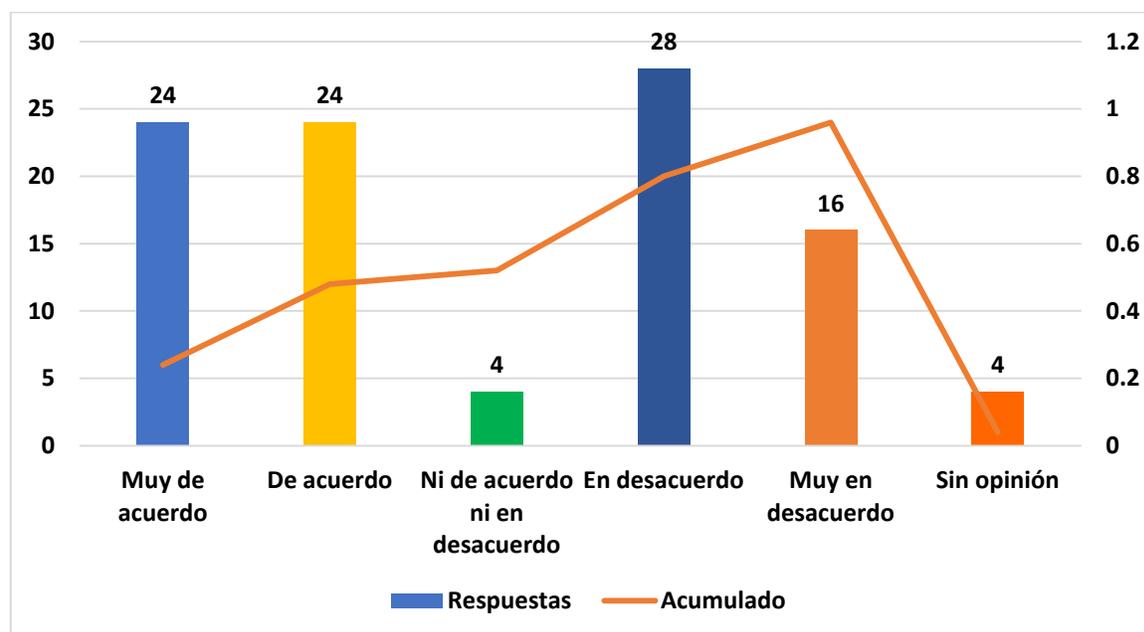
5.7.10.- Incentivos en la burocracia para el seguimiento de la puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana en Culiacán.

En esta pregunta se busca evaluar el interés de los funcionarios de las dependencias responsables de la puesta en marcha de los instrumentos de planeación para seguir cuidadosamente el cumplimiento de la planeación urbana. Se parte del supuesto de que la burocracia, por la naturaleza de su trabajo y las condiciones de este no tiene el suficiente interés para atender que se cumplan

adecuadamente los objetivos de la planeación urbana en los planes y proyectos. Al respecto, como se observa en la Figura 44, donde el sesenta por ciento considera que «la burocracia es burocracia» y cumple como tal en la tarea de vigilar el cumplimiento de los objetivos en materia de planeación urbana.

Para conferirle un mayor sustento a la cuestión anterior, se pregunta también a los entrevistados si existe un interés de la burocracia por vigilar el cumplimiento de la norma.

Figura 44.- Respuesta a la pregunta sobre el interés de la burocracia por el seguimiento correcto, pleno y adecuado en materia de puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana.

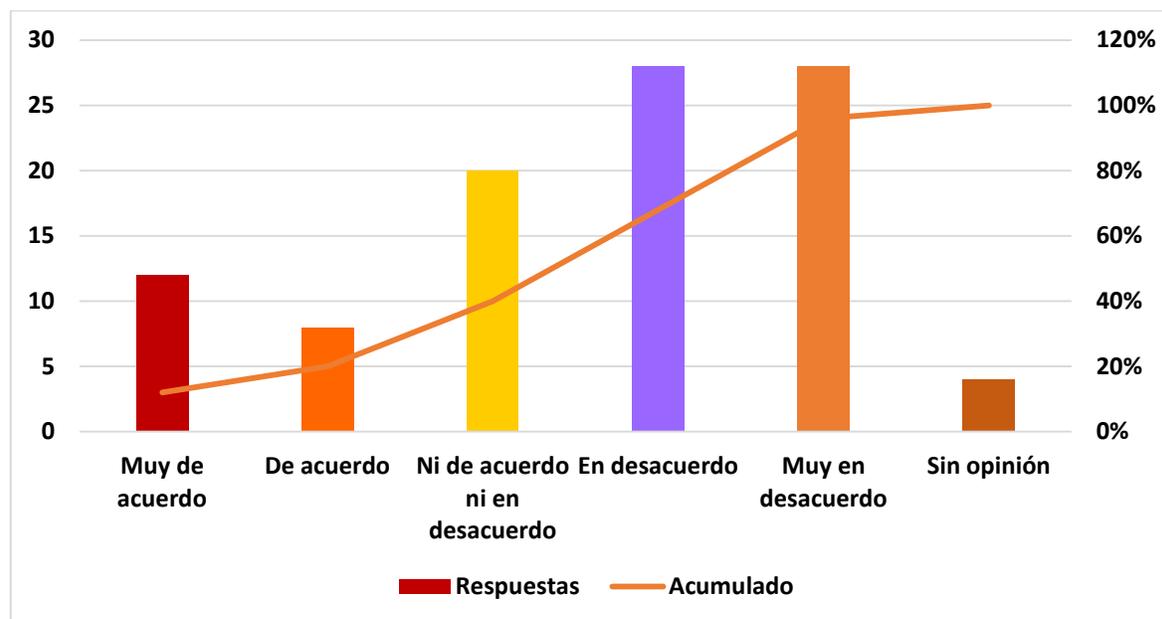


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

5.7.11.- Interés de la burocracia por vigilar el cumplimiento de la norma.

En el mismo sentido que la cuestión anterior, se evalúa la percepción acerca de la función que cumple la burocracia en el cuidado del cumplimiento de la norma en materia de la puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana y, en general en materia de urbanización (construcción de espacios públicos y residenciales privados, infraestructura urbana, entre otros). Las respuestas se muestran en la Figura 45.

Figura 45.- Evaluación de la respuesta con relación al interés de la burocracia por vigilar el cumplimiento de las normas en materia de urbanización en Culiacán.



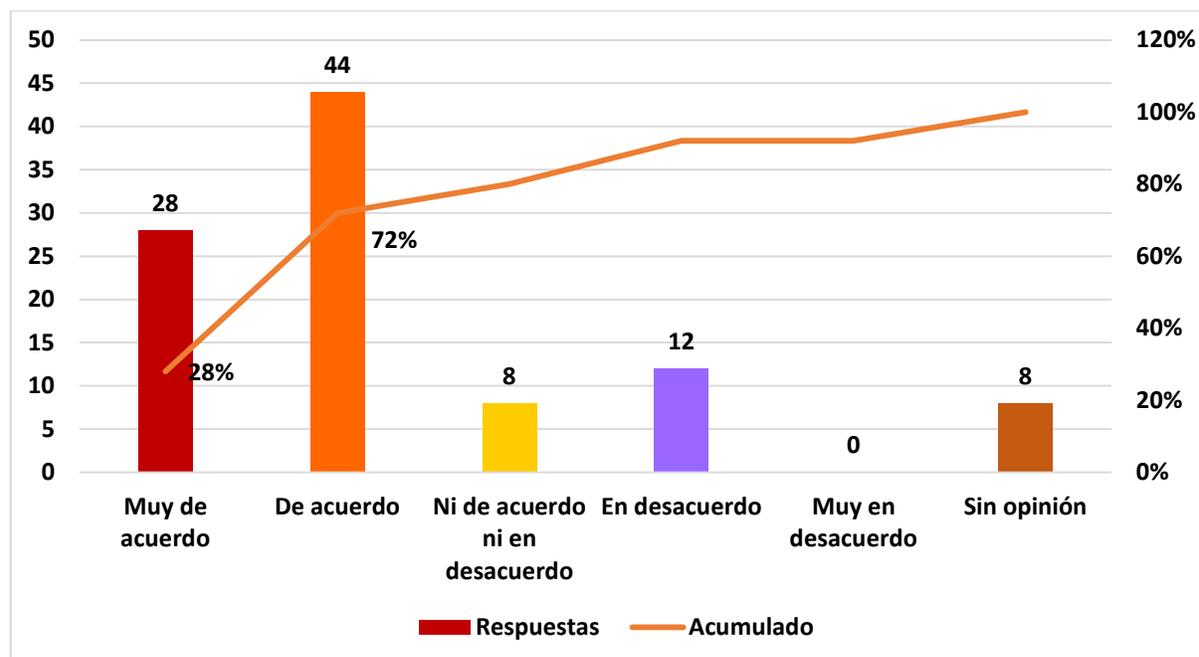
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

Como se puede observar en la Figura anterior, el 56 por ciento de los entrevistados considera que hay poco interés entre los responsables de la vigilancia y cumplimiento de la normatividad en materia de urbanización en la ciudad de Culiacán, para evitar transgresiones a las normas establecidas en la materia. Las respuestas a las dos cuestiones anteriores sugieren la presencia de incentivos débiles entre los funcionarios de las instancias que tienen a su cargo la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia de urbanización para cumplir con su compromiso laboral-profesional.

5.7.12.- Desajustes, proceso de urbanización y marco legal y normativo.

En esta parte se formulan varias preguntas que evalúan la percepción de los encuestados en relación con la existencia de vacíos legales en leyes y reglamentos en materia de planeación del desarrollo urbano y procesos de urbanización. En esta investigación se afirma que existe un rezago en la actualización del marco legal y normativo que sea consistente con la dinámica del proceso de urbanización local.

Figura 46.-Evaluación de la respuesta en relación con los rezagos existentes entre el proceso de urbanización local y el marco legal y normativo en la materia.

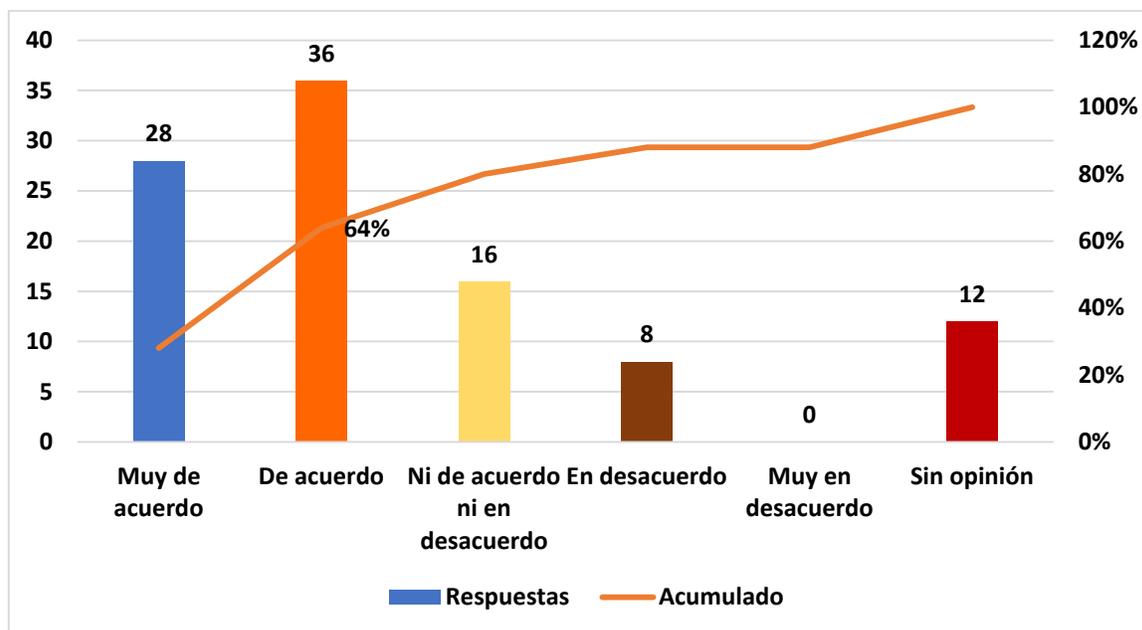


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

Según la Figura 46, una proporción de casi tres cuartas partes de respuestas de los encuestados consideran que sí existen vacíos legales y estos son aprovechados en su beneficio por los grupos de interés del sector privado involucrados en el proceso de urbanización local. Solamente el 12 por ciento manifiesta estar en desacuerdo con esta situación.

En la misma línea de los vacíos legales, se cuestiona si el rezago entre normatividad y proceso de urbanización promueve la práctica de conductas indebidas en la burocracia responsable del cumplimiento de las normas en la materia, véase Figura 47.

Figura 47.- Evaluación de la respuesta en relación con que los rezagos existentes entre el proceso de urbanización local y el marco legal y normativo en la materia inducen conductas indebidas en los responsables del cumplimiento de la normatividad.

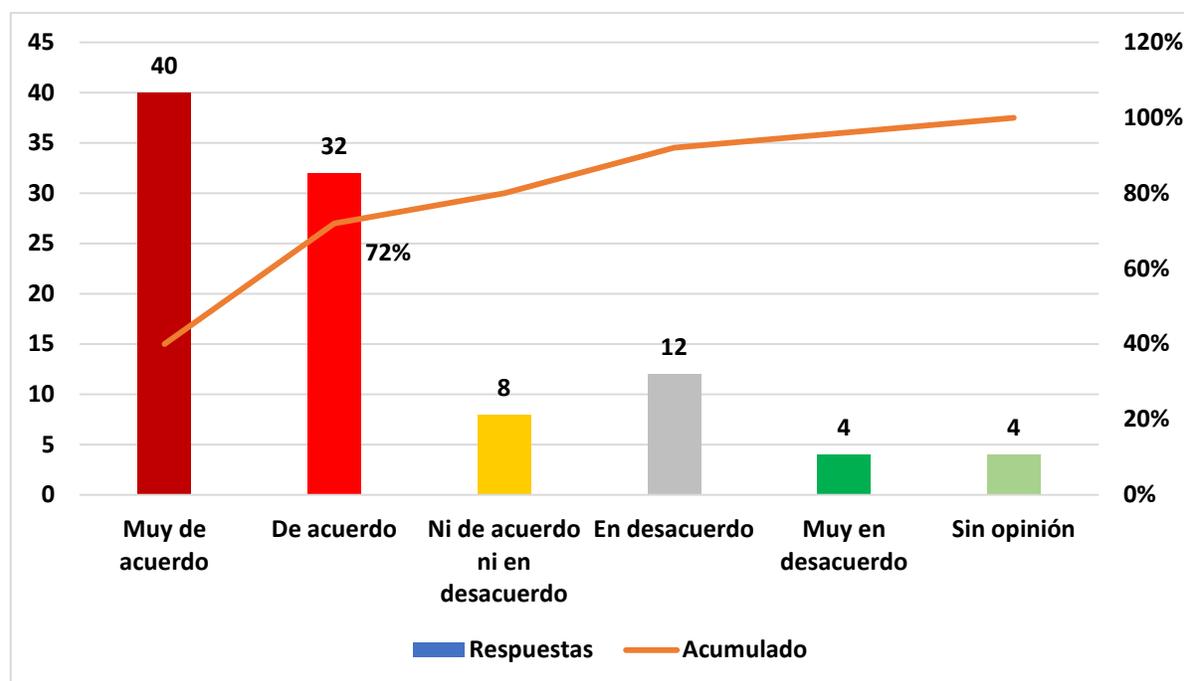


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

Respecto a los rezagos de la normatividad en materia de urbanización y la dinámica del proceso, y la influencia de esta inconsistencia en inducir conductas indebidas, las respuestas son consistentes con la cuestión anterior. Las respuestas de los entrevistados son consistentes pues un 64 por ciento considera que esta situación puede inducir a conductas indebidas por omisión, descuido o deliberadas entre los funcionarios responsables de vigilar el cumplimiento de la normatividad.

Finalmente, se evalúa el efecto que tienen los vacíos legales entre normatividad en materia de desarrollo urbano local y procesos de urbanización sobre la conducta de los grupos de interés participantes en el mercado inmobiliario, véase Figura 48.

Figura 48. Evaluación de la respuesta con relación a que los rezagos existentes entre el proceso de urbanización local y el marco legal y normativo en la materia inducen la apropiación privada del plus valor generado por la inversión pública en equipamiento urbano.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta diseñada para esta investigación.

De acuerdo con la Figura 48, el 72 por ciento de las personas encuestadas señalaron estar «de acuerdo» o «muy de acuerdo» en que los vacíos legales favorecen las conductas especulativas por los participantes en el mercado inmobiliario que aprovechan la plusvalía generada por la inversión pública en equipamiento urbano. Sólo un 12 por ciento se declaró neutral, un 12 por ciento «en desacuerdo» y un 4 por ciento «muy en desacuerdo».

En general, de acuerdo con las respuestas a las distintas afirmaciones del cuestionario aplicado, la percepción de los encuestados va en el sentido de que se sostiene la hipótesis de la existencia de incentivos débiles del ciudadano común y del gobierno (burocracia y legisladores) para diseñar y dar seguimiento a los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial en Culiacán. Esto muestra las dificultades inherentes al proceso de toma racional de decisiones colectivas. Esta misma situación crea, junto con los rezagos en materia de

normatividad legal y reglamentos, espacios para la participación de los grupos de interés en la planeación y el desarrollo del proceso de urbanización. Este desequilibrio entre el interés social y el interés privado requiere de una regulación gubernamental en permanente actualización, de una mayor incorporación de los ciudadanos al proceso de planeación y seguimiento del diseño e implementación de los instrumentos de planeación. Esta es aún una tarea pendiente.

CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Conclusiones generales.

Una de las cuestiones de importancia para el desarrollo local es el reconocimiento de que las ciudades son el motor del crecimiento y desarrollo económico en los países y regiones. De esta forma se puede asimilar el desarrollo local con el desarrollo urbano.

El proceso de urbanización ha sido diferente en los países desarrollados y en vías de desarrollo al menos en dos cuestiones importantes: la distribución del ingreso y la gobernanza. En los países en vías de desarrollo la urbanización es acompañada de grandes asimetrías. En el mismo espacio geográfico local coexisten áreas con características propias de economías desarrolladas, grupos de altos ingresos y consumo, con espacios urbanos con segmentos de población en condiciones de extrema pobreza, con ingresos y consumo limitado.

Una de las consecuencias del proceso asimétrico de urbanización en las economías en vías de desarrollo es el crecimiento casi sin control de la economía informal tanto en la producción y el comercio como en los asentamientos humanos y la vivienda. Esta situación tiene una influencia importante en la capacidad de gestión de los gobiernos locales para incidir en la gestión municipal, la provisión de servicios públicos y en la organización de las actividades productivas afectando con ello la gobernanza y el nivel de bienestar de la población marginada.

La transición de un país rural a un país urbano ocurre en la década de los cuarenta, se acelera en los setenta y el proceso de urbanización se consolida y extiende al resto del país en la década de los noventa, teniendo como punto de despegue la integración de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Uno de los problemas específicos en el desarrollo local asociado con la gobernanza en las ciudades es el rezago institucional, debido a que la expansión urbana se hace sobre terrenos de uso agrícola, forestal y ganadero, afectando y

creando un mercado inmobiliario especulativo que adquiere terrenos rústicos o baldíos a muy bajos precios para su venta posterior a precios mucho más elevados.

Por otro lado, las limitaciones institucionales derivadas de la propiedad social de la tierra absorbida por el crecimiento urbano, frenan el desarrollo urbano y estimula el tráfico y acaparamiento por líderes promotores de invasiones de terrenos cercanos al área urbanizada, dando lugar a los asentamientos humanos irregulares, con difícil acceso a los servicios públicos municipales.

Conclusiones particulares.

La transformación urbana de la ciudad de Culiacán ocurre a partir de los años 60, manteniendo su ritmo hasta mediados de la segunda década del siglo XXI; los primeros años del proceso de urbanización. En estos años, la disputa por las tierras potencialmente urbanas ocurre mediante la creación de asentamientos urbanos abiertos, colonias, alrededor del centro de la ciudad -o ciudad interior- manteniéndose este modelo hasta los años ochenta con la presión natural sobre la oferta de servicios públicos municipales originados por la demanda de la población que habita los asentamientos irregulares.

A partir de los noventa el desarrollo habitacional se expresa mediante fraccionamientos de interés social, resultado de políticas promovidas por el Banco Mundial a través del financiamiento a la vivienda. En los primeros años del siglo XXI se introduce el modelo de vivienda de fraccionamientos cerrados, las «privadas» o los «residenciales». La expansión urbana basada en este modelo de vivienda cobra un ritmo significativo de trece fraccionamientos por año.

La expansión urbana aumenta las presiones para el gobierno local de Culiacán en una creciente demanda de servicios públicos municipales; con limitada capacidad financiera para cubrir esta demanda; con una gobernanza complicada por la creciente inseguridad y el desajuste entre el marco institucional y el proceso de urbanización

El desajuste institucional crea incentivos para el surgimiento de un mercado inmobiliario especulador que aprovecha el contexto social para extraer valor de la

apropiación de tierras y de la plusvalía que genera la inversión pública en infraestructura urbana y servicios públicos municipales. Esta situación se refleja con particular énfasis en los desarrollos habitacionales cerrados con terrenos adquiridos a precios muy bajos. Los inversionistas de desarrollos urbanos compran suelo barato, con la finalidad de invertir en espacios residenciales o comerciales que se venden a precios muy altos.

Los primeros esfuerzos para ordenar el crecimiento urbano de la ciudad de Culiacán se remontan a los años ochenta. La presión por el incremento en la demanda de servicios públicos municipales despierta el interés de autoridades, profesionales y académicos por impulsar la cultura de la planeación urbana. Esto lleva a la creación el 2004 del Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN) para que cumpla funciones de apoyo técnico al H. Ayuntamiento de Culiacán en la planeación del tipo de ciudad que se desea para los habitantes de la Alcaldía Central, como debe ser el ordenamiento territorial en el Municipio y el desarrollo urbano en los centros de población del Municipio de Culiacán.

La operación e instrumentación de la planeación urbana y sus ajustes correspondientes recae en dos dependencias municipales: la Secretaría de Obras y Servicios Públicos Municipales y la Secretaría de Desarrollo Urbano Sustentable, bajo el marco normativo de las leyes federales y estatales en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial así como de los instrumentos de planeación urbanas vigentes, y las correspondientes secretarías en ambos órdenes de gobierno. En este punto se observa en más de una ocasión la descoordinación dentro del Ayuntamiento y entre las instancias de mayor nivel ocasionando que se tomen decisiones que afectan la planeación urbana local y con ello el bienestar de la población.

Conclusiones específicas a partir de la encuesta.

La encuesta aplicada prueba la presencia de incentivos débiles en el ciudadano común para interesarse en influir en las decisiones en materia de planeación urbana en la ciudad de Culiacán debido sobre todo a dos aspectos

complementarios: la escasa presencia del ciudadano común en los organismos de planeación y la inexistencia de mecanismos de comunicación eficientes entre la ciudadanía y el gobierno. La solución de los conflictos en desarrollo urbano local se hace *a posteriori* como respuesta a presiones de grupos de ciudadanos afectados.

El grupo de encuestados refiere la existencia de una descoordinación en las instancias del gobierno local que forman parte del sistema municipal de planeación urbana, que refleja el bajo interés de la burocracia y los legisladores en el diseño, de los instrumentos de planeación y en el seguimiento y evaluación de la normatividad en la materia.

Con esto han quedado respondidas las preguntas de investigación, lo mismo que la hipótesis demostrada. En efecto, la existencia de incentivos débiles para el ciudadano común y el gobierno (burocracia y legisladores), tornan ineficiente, en términos sociales, la búsqueda de soluciones a los desafíos de una planeación adecuada del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la ciudad objeto de estudio. Tal debilidad en los incentivos influye en una disminuida participación del ciudadano común y en una participación limitada del gobierno local en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Con ello se favorece la influencia de los grupos de interesados o grupos de presión en esta materia para beneficio de sus intereses.

Así también se cumple el propósito central de la presente investigación doctoral, que fue analizar la influencia de los grupos de interés en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y se han identificado los vacíos legales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los incentivos creados y los mecanismos empleados por los grupos de interés para promover sus intereses particulares.

Ha quedado mostrado que los vacíos legales y la descoordinación entre las instancias del sistema municipal de planeación urbana crea incentivos en favor de las conductas especulativas de los desarrolladores inmobiliarios que se apropian,

en parte, de la rentabilidad social generada por la inversión pública en equipamiento urbano.

Líneas futuras de investigación

El funcionamiento del mercado inmobiliario.

Uno de los temas de importancia para un desarrollo urbano equilibrado social, económicamente justo y viable es conocer el funcionamiento del mercado inmobiliario. Identificar los componentes del mercado, los mecanismos de interacción, el sistema de financiamiento y los mecanismos para la distribución del ingreso. Cada uno de los temas mencionados representa en sí mismo una línea futura de investigación. Es importante mejorar el conocimiento que se tiene hasta ahora sobre los temas ya que el funcionamiento actual del mercado inmobiliario es generador de desigualdades y de transferencia de ingresos y propiedades de sectores vulnerables a sectores con mayor poder económico.

El mercado inmobiliario y las instituciones de planeación y reguladoras.

Un componente fundamental en el funcionamiento del mercado inmobiliario son las instituciones reguladoras y las instancias responsables de la planeación urbana y el ordenamiento territorial como el Instituto Municipal de Planeación. Aquí el mejor esfuerzo de trabajo que realicen tanto el Cabildo, como el Comité de Participación Ciudadana para representar los intereses del ciudadano común limitando la influencia de los grupos de interés en toma de decisiones en materia de apropiación y usos del suelo, para tener garantías de un desarrollo urbano más equilibrado y menos excluyente.

ANEXOS

Encuesta para expertos

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
DOCTORADO EN GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO REGIONAL

Como parte de un proyecto de investigación se está llevando a cabo una encuesta para evaluar la percepción de las instancias de los gobiernos locales con relación a la planeación urbana y el ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán. Le agradecemos de antemano su disposición a responder la siguiente encuesta.

Instrucciones: Favor de seleccionar una de las alternativas en la escala siguiente.

1. Los grupos de interesados (desarrolladores de vivienda, colegios de profesionales, abogados especializados en bienes raíces, etc.) participan pasivamente en la discusión, diseño y puesta en marcha de los instrumentos de planeación para el desarrollo urbano de la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

2. Los grupos de interesados participan activamente en función de sus intereses particulares y de grupo en el diseño y puesta en marcha de los instrumentos de planeación para el desarrollo urbano de la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

3. El aumento en el precio del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano no es recuperado por el Ayuntamiento para mejorar la provisión de servicios públicos municipales.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

4. Existe un beneficio adicional o plusvalía resultado de la inversión pública en equipamiento urbano que se traslada por completo a los grupos que participan en el desarrollo urbano de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

5. No existe una forma para regular la transferencia a manos privadas de la plusvalía generada por la inversión pública en equipamiento urbano.

Muy de	De	Ni de acuerdo.	En	Muy en	Sin
()	()	()	()	()	()

acuerdo	acuerdo	Ni en desacuerdo	desacuerdo	desacuerdo	opinión
()	()	()	()	()	()

6. Es fácil para el ciudadano común influir en el proceso de diseño y puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

7. El ciudadano común participa en forma activa y permanente las discusiones para el diseño y puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

8. La comunicación entre gobierno, integrantes del Cabildo y el ciudadano común es muy eficiente de forma que, en materia de planeación y desarrollo urbano, siempre se legisla en favor de los intereses populares.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

9. En las instancias del gobierno local en responsables del desarrollo urbano, existe un conocimiento pleno de los reglamentos y la normatividad en planeación urbana y ordenamiento territorial.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

10. En el Consejo Directivo del IMPLAN no existen conflictos en interés para la toma de decisiones en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial en la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

11. Las decisiones que se toman en el Consejo Directivo del IMPLAN del IMPLAN toman en cuenta únicamente los intereses de la sociedad.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

12. Existen incentivos suficientes y adecuados para que los grupos privados de desarrolladores orienten el crecimiento urbano en Culiacán tomando en cuenta sus intereses y los de la sociedad.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

13. Los problemas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en la ciudad se originan por la muy limitada comunicación entre el ciudadano común, las instancias del gobierno local y el Cabildo para la planeación ordenada del crecimiento urbano en la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

14. En el gobierno local se cuenta con los medios legales para una comunicación adecuada con el ciudadano común, pero no funcionan adecuadamente por falta de interés de la ciudadanía.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

15. Los medios de comunicación ciudadanos-gobierno y legisladores no son suficientes para asegurar la participación ciudadana en la planeación urbana de la ciudad.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

16. Se tiene un seguimiento correcto, pleno y adecuado en materia de puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana en Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

17. Existe una plena coordinación entre las principales dependencias responsables (IMPLAN, DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS) de la planeación urbana en la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

18. Entre los responsables de la vigilancia y cumplimiento de la normatividad en materia de urbanización en la ciudad de Culiacán existe una responsabilidad plena para evitar transgresiones a las normas establecidas.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

En la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano en Culiacán llevados a cabo por el sector privado se cumple celosamente con la normatividad y los proyectos concluyen exactamente como fueron planeados.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

19. Existe un claro rezago entre las necesidades del desarrollo urbano local y la normatividad existente que genera vacíos legales los cuales favorecen los intereses de los participantes privados en el proceso de urbanización.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

20. Existe un rezago entre normatividad y necesidades del crecimiento urbano lo que favorece el surgimiento de conductas indebidas en la supervisión de la observancia de la norma.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

21. Existe una sobre regulación en materia de normatividad para la urbanización y una falta de homologación con el marco legal local, estatal y federal. Esto favorece el comportamiento indebido en la vigilancia del cumplimiento de las normas para el ordenamiento urbano.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

22. La normatividad actual en materia de crecimiento urbano y ordenamiento territorial tiene un rezago histórico lo que impide la implementación de nuevas políticas de urbanización que favorezcan la expansión vertical de la ciudad de Culiacán.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

23. Los vacíos legales favorecen las conductas especulativas por los participantes en el mercado inmobiliario que aprovechan la plusvalía generada por la inversión pública en equipamiento urbano.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo. Ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin opinión
()	()	()	()	()	()

Formato de entrevista a integrantes del Consejo Municipal del IMPLAN

ENTREVISTA
A MIEMBROS DEL CONSEJO
MUNICIPAL DEL IMPLAN

1. ¿Considera Ud. que en las condiciones actuales está garantizada la participación del ciudadano común en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de planeación y desarrollo urbano? Explicar
 2. En su opinión, ¿el ciudadano común tiene fuertes incentivos para participar en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de planeación y desarrollo urbano? ¿Por qué?
 3. Si la ciudadanía ve afectados sus intereses colectivos en favor de intereses privados, ¿cuenta con los medios adecuados para impedir una afectación? Explicar
 4. En la planeación e implementación del desarrollo urbano, ¿considera que existe una coordinación adecuada entre las instancias municipales de planeación, desarrollo urbano y obras públicas para la implementación de las políticas públicas en la materia?
 5. ¿Es posible asegurar que en los proyectos de desarrollo urbano local se cumple estrictamente con la normatividad en la materia?
 6. ¿La normatividad en materia urbana está suficientemente actualizada en la ciudad para asegurar un crecimiento urbano ordenado? Explicar.
 7. ¿En el Cabildo, los regidores cuentan con la experiencia y el conocimiento suficientes en materia de planeación urbana para tomar decisiones en favor de un crecimiento urbano ordenado?
 8. ¿En el Cabildo, los regidores cuentan con experiencia y conocimientos suficientes para preparar los reglamentos adecuados en favor de un crecimiento urbano ordenado?
 9. ¿Cuáles son los medios a través de los cuales intervienen los grupos interesados en la planeación urbana de la ciudad?
 10. Explicar los medios a través de los cuales las instancias municipales se coordinan para (IMPLAN, Desarrollo Urbano y Obras Públicas), intervenir en las decisiones con relación al desarrollo urbano local.
-

-
11. ¿A través de qué instancias y cómo ocurre la intervención de los grupos de interés para influir en las decisiones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial?
 12. ¿Considera Ud. que existe un rezago entre el crecimiento urbano y la normatividad institucional que evite el desorden en el proceso de urbanización de la ciudad de Culiacán?
 13. Considera que la inversión pública en equipamiento urbano aumenta el valor del suelo para usos
-

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1.- Población urbana según ingresos de las regiones. 1960 y 2017.</i>	37
<i>Figura 2.- Ingreso por habitante y tasa de urbanización.</i>	38
<i>Figura 3.- Ingreso por habitante en países de menores ingresos y tasa de urbanización.</i>	39
<i>Figura 4.- Tasa de población urbana en la República Mexicana 1900-2015.</i>	43
<i>Figura 5.- Crecimiento urbano en México 1900-2018 Población y ciudades con más de quince mil habitantes.</i>	44
<i>Figura 6.- México. Periodo de urbanización moderada</i>	45
<i>Figura 7.- México. Periodo de urbanización acelerada.</i>	47
<i>Figura 8.- Hegemonía urbana en una economía abierta.</i>	49
<i>Figura 9.- Comisiones del cabildo según la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa</i>	58
<i>Figura 10.- Marco teórico para el análisis del desarrollo urbano.</i>	60
<i>Figura 11.- Proceso de urbanización, marco legal e institucional.</i>	61
<i>Figura 12.- Fuentes de información.</i>	62
<i>Figura 13.- Municipio de Culiacán Rosales, Sinaloa. Sindicaturas y Alcaldía Central.</i>	66
<i>Figura 14.- Alcaldía central y sindicaturas del municipio de Culiacán.</i>	67
<i>Figura 15.- Población ocupada por sector económico México, Sinaloa y Culiacán.</i>	68
<i>Figura 16.- Unidades económicas por municipio 2018.</i>	69
<i>Figura 17.- Crecimiento de la población de la ciudad de Culiacán 1960-2014.</i>	72
<i>Figura 18.- Crecimiento urbano en Culiacán (Número de colonias nuevas y acumulado por quinquenios 1861-2017.</i>	73
<i>Figura 19.- Tipos de vivienda y fuentes de financiamiento</i>	75
<i>Figura 20.- Asentamientos humanos según tipo de vivienda.</i>	76
<i>Figura 21.- Demarcación territorial de la ciudad de Culiacán</i>	77
<i>Figura 22. Demarcación territorial de la ciudad de Culiacán según el Plan Director de Desarrollo Urbano</i>	78
<i>Figura 23.- Culiacán, precio promedio del metro cuadrado de suelo urbano según orientación del terreno</i>	79
<i>Figura 24.- Precios promedio de suelo agrícola en predios cercanos a la ciudad</i>	80
<i>Figura 25.- Precios promedio por metro cuadrado del suelo en la ciudad de Culiacán según orientación del terreno</i>	81
<i>Figura 26.- Precios promedio de la vivienda según tipología en Culiacán.</i>	82
<i>Figura 27.- Marco legal de la planeación urbana y el ordenamiento territorial.</i>	84
<i>Figura 28.- Estructura organizativa del Consejo Directivo del IMPLAN</i>	89
<i>Figura 29. Estructura orgánica del IMPLAN.</i>	94
<i>Figura 30.-Los Instrumentos de Planeación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial</i>	96

<i>Figura 31.- Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán. Objetivos, políticas y programas</i>	98
<i>Figura 32.- Planes parciales de desarrollo urbano 1993-2017 del municipio de Culiacán</i>	99
<i>Figura 33.- Precios promedio suelo agrícola, comercial, residencial e industrial en Culiacán 2018.</i>	103
<i>Figura 34.- Respuesta a la pregunta acerca de la participación de los grupos de interés en el diseño de los instrumentos de planeación urbana.</i>	106
<i>Figura 35.- Respuesta a la pregunta sobre la apropiación de la plusvalía en el valor del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano.</i>	107
<i>Figura 36.- Respuesta a la pregunta sobre la apropiación de la plusvalía en el valor del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano.</i>	108
<i>Figura 37.- Respuesta a la pregunta sobre la apropiación de la plusvalía en el valor del suelo urbano generado por la inversión pública en equipamiento urbano.</i>	109
<i>Figura 38.- Respuesta a la pregunta sobre los incentivos del ciudadano común para influir activamente en el diseño de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.</i>	110
<i>Figura 39.- Respuesta a la pregunta sobre la participación del ciudadano común para participar en el diseño de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.</i>	111
<i>Figura 40.- Respuesta a la pregunta sobre la eficiencia de la comunicación entre burocracia municipal, legisladores y ciudadanos en materia de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.</i>	112
<i>Figura 41.- Respuesta a la pregunta sobre la neutralidad de los integrantes del Comité Municipal de Planeación Urbana y Ordenamiento Territorial de Culiacán en su participación para el diseño de los instrumentos de planeación urbana en la ciudad de Culiacán.</i>	113
<i>Figura 42.- Respuesta a la pregunta sobre la existencia de incentivos en los grupos de interés para organizar la planeación urbana y el ordenamiento territorial en Culiacán en función de los intereses generales de la sociedad.</i>	114
<i>Figura 43.- Respuesta a la pregunta sobre la comunicación entre gobierno y ciudadanos en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial.</i>	115
<i>Figura 44.- Respuesta a la pregunta sobre el interés de la burocracia por el seguimiento correcto, pleno y adecuado en materia de puesta en marcha de los instrumentos de planeación urbana.</i>	116
<i>Figura 45.- Evaluación de la respuesta con relación al interés de la burocracia por vigilar el cumplimiento de las normas en materia de urbanización en Culiacán.</i>	117
<i>Figura 46.-Evaluación de la respuesta en relación con los rezagos existentes entre el proceso de urbanización local y el marco legal y normativo en la materia.</i>	118
<i>Figura 47.- Evaluación de la respuesta en relación con que los rezagos existentes entre el proceso de urbanización local y el marco legal y normativo en la materia inducen conductas indebidas en los responsables del cumplimiento de la normatividad.</i>	119

*Figura 48. Evaluación de la respuesta con relación a que los rezagos existentes entre el proceso de urbanización local y el marco legal y normativo en la materia inducen la apropiación privada del plus valor generado por la inversión pública en equipamiento urbano.*_____ 120

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, Gallego Francisco A, R. J. A. (2014). *Institutions, Human Capital and Development* (HC No. 19933). Cambridge, MA.
- Aguilar, M. (2013). *Escenario y perspectivas del cabildeo/lobbying en el Congreso Mexicano*.
- Ali, M. (2015). Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. *The Dialogue*, X(1), 65–77.
- Altman, M. (2003). Staple theory and export-led growth: constructing differential growth. *Australian Economic History Review*, 43(3). Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1046/j.1467-8446.2003.00053.x>
- Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (Vol. I, pp. 609–626).
- Arrow, K. J. (n.d.). *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*.
- Arrow, K. J. (1951a). *Social Choice and Individual Values*. (C. C. for Research in Economics, Ed.) (First). New York.
- Arrow, K. J. (1951b). *Social Choice and Individual Values*1.
- Ayuntamiento de Culiacán. (2008, August). *El imaginario de la sustentabilidad urbana en la ciudad de Culiacán, Sinaloa*. Periódico Oficial del Estado.
- Azuela, A. (1988). Planeación Urbana y Reforma Municipal. In Gustavo y Rodriguez Fernando A. Garza (Ed.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México* (pp. 53–74). Ciudad de México. <https://doi.org/https://muse.jhu.edu/chapter/2388476>
- Balestri, C. (2014). Political Organizations, Interest Groups and Citizens Engagement: An Integrated Model of Democracy. *Public Organization Review*, 14(4), 533–543. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0243-x>
-

Banco Mundial. (2012). *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*.

Bañuelos, D. I. K. (2008). *Programa Municipal De Desarrollo Urbano*.

Becker, G. S. (2005). Competition and Democracy. *The Journal of Law and Economics*, 1, 105–109. <https://doi.org/10.1086/466544>

Beltrán, C. (2018). Se expande la mancha urbana de Culiacán en tres décadas. *Noroeste*.

Bernanke, B. S. (1983). Non — Monetary Effects of the Financial Crisis. *NBER Working Paper Series*, (1054).

Berry, C. R., & Glaeser, E. L. (2005). *The divergence of human capital level across cities* (Urban Economics No. 11917).

Bertinelli, L., & Black, D. (2004). *Urbanization and growth*. *Journal of Urban Economics* (Vol. 56). <https://doi.org/10.1016/j.jue.2004.03.003>

Black, D., & Henderson, V. (1999). A theory of urban growth. *Journal of Political Economy*, 107(2), 252–284. <https://doi.org/10.1086/250060>

Black, D., & Henderson, V. (2002). A Theory of Urban Growth. *Journal of Political Economy*, 107(2), 252–284. <https://doi.org/10.1086/250060>

Borsdorf, A. (2003). Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. *Scripta Nova*, 2–10. Retrieved from <https://www.raco.cat/index.php/scriptanova/article/view/63928>

Borsdorf, A. (2009). *The fragmented city*. The urban reinventors.

Buchanan, j. M. (1958). Positive economics , welfare economics , and political economy, 72, 124–138.

Buchanan, J. M., & Vanberg, V. J. (1998). The politicization of market failure. *Public Choice*, 57(May 1988 2), 101–113.

Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. In A. Arbor (Ed.), *Vol 3*. Indianapolis: University of Michigan Press.

Buhaus, H., & Urdal, H. (2013). An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities. *Global Environmental Change*, 23(1), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.10.016>

Cabrales Barajas, L. F. (Coordinador). (2002). *Latinoamérica Países Abiertos, Ciudades Cerradas*. (L. F. (Coordinador) Cabrales Barajas, Ed.) (Primera). Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara/UNESCO. Retrieved from [http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/Gaja i Díaz \(2002\) Formas de cerrar la ciudad.pdf](http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/Gaja_i_Díaz_(2002)_Formas_de_cerrar_la_ciudad.pdf)

Cabrero Mendoza, E., & Gil García, C. (2017). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal? / The Public Policy Agenda in Mexican Cities in the 20th Century a Hundred Years of Municipal Solitude? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133. <https://doi.org/10.24201/edu.v25i1.1370>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016).

Campante, F., & Glaeser, E. L. (2009). Yet Another Tale of Two Cities. *NBER Working Paper No 1504*.

Campos, N. F., & Giovannoni, F. (2007). Lobbying , Corruption and Political Influence in Transition Countries. *Public Choice*, 131(1), 1–21.

Canales, K. S. (2019). SEgregación y exclusión urbana a partir de la morfología de la vivienda unifamiliar en fraccionamientos cerrados. Estudio en el Área Metropolitana de Monterrey, México.

Casar, M. A. (1999). Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo : el caso de México. *Política y Gobierno*, VI(1), 83–128.

Chauvin, J. P., & Glaeser, E. (2016). What is Different about Urbanization in Rich and Poor Countries ? Cities in Brazil , China , India and the United States By (

Harvard University) Kristina Tobio. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w22002>

CONAPO (1991) Evolución de las ciudades en México 1900-1991

CONAPO. (2012). *Sistema Urbano Nacional 2012*.

Congleton, R. D. (2018). Intellectual foundations of public choice, the forest from the trees. *Public Choice*, 175(3–4), 229–244. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0545-1>

Congleton, R. D., & Swedenborg, B. (2006). Introduction: Rational Choice Politics and Political Institutions. *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, 1–36.

Congreso Constituyente. Constitución Política de Los Estados Unidos de México, Diario Oficial de la Federación § (1917). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Connolly, Priscila. (1997). *El financiamiento de vivienda en México*. Sociológica México.

Cordera, R., & Provencio, E. (2016). Informe del Desarrollo en México 2015, 270.

CULIACAN, I. DECRETO MUNICIPAL NO. 19 (2007).

Diario Oficial. (1983). Reforma Artículo 115.pdf. México D.F.: Gobierno de México.

Dollery, B. E., & Wallis, J. L. (1997). Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy. *The Journal of Interdisciplinary Economics*, 8, 113–126.

Edward L. Glaeser, A. S. (2003). *The rise of the skilled city* (No. 10191).

Fukuyama, Francis. (2013). What Is Governance? - Working Paper 314 | Center For Global Development. *Center for Global Development*, (January 2013), 1–18. Retrieved from <https://www.cgdev.org/publication/what-governance-working-paper-314>

Fukuyama, F. (2013). *What is Governance?* (No. 314).

García-Jerez, F. A. (2019). El extractivismo urbano y su giro ecoterritorial. *Bitácora Urbano-Territorial*, 29(2), 21–28.
<https://doi.org/http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v29n2/0124-7913-biut-29-02-21.pdf>

García-Ramírez, S. (2015). *Elementos de derecho procesal agrario*. (Porrúa, Ed.) (Primera). Ciudad de México.

Garza, G. (2002). Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. *Revista de Información y Análisis*, 19(55), 7–16.

Garza, G. (2018). Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991. *Cincuenta Años de Investigación Urbana y Regional En México, 1940-1991*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnpnt>

Garza, Gustavo y Rodríguez F.A. (1998). *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*. (G. Garza, Ed.) (1a ed.). México: El Colegio de México. <https://doi.org/https://muse.jhu.edu/book/67445/>

Garza Gustavo., M. S. (2010). *Los grandes problemas de México II. Desarrollo Urbano y Regional*. El Colegio de México.

Garza Gustavo. (2010). *La TRANSFORMACIÓN URBANA de México*. El colegio de México.

Garza Villarreal, G., & Rodríguez, F. A. (1998). *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*. (E. C. de México, Ed.) (1a ed.). México: El Colegio de México. Retrieved from muse.jhu.edu/book/67445.

Gastélum, J. (2011). *Agricultura y agronomía. Sinaloa: un caso paradigmático*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Gastélum-Escalante, J. (2021). *El camino de la investigación. El modo científico de preguntar, responder y contrastar*. México: McGraw-Hill.

Giulianotti, R. & R. R. (2012). Glocalization. In G. Ritzer (Ed.), *Encyclopedia of Globalization*. Wiley Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9780470670590.wbeog254>

Glaeser, E., & Henderson, J. V. (2017). Urban economics for the developing World: An introduction. *Journal of Urban Economics*, 98, 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.01.003>

Glaeser, E. L. (2007). *The economics approach to cities* (No. 13696). Cambridge.

Glaeser, E. L., Kahn, M. E., & Rappaport, J. (2000). *Why do the poor live in cities?* (Urban Economics No. 1891). *Working Paper No. w7636* (Vol. 63).

Glaeser, E. L., & Kohlhase, J. E. (2003). Cities, Regions, and the decline of transportation costs. *Nber Working Paper Series*.

Glaeser, E., & Sims, H. (2015). *Contagion, crime, and congestion: overcoming the downsides of density*. *GROWTH BRIEF MAY 2015*.

Gobierno del Estado de Sinaloa (GES). (1998). Plan Parcial de Desarrollo Urbano La Primavera. *El Estado de Sinaloa. Órgano Oficial Del Gobierno Del Estado*, pp. 2–32.

Guillermo, O. L. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en Mexico. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, ix(194), 1–13.

Hall, R. L., & Deardorff, A. V. (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), 69–84.

Harstad, B., & Svensson, J. (2005). BRIBE or LOBBY? (it ' s a matter of development), (June).

Henderson, J. V. (2005). Urbanization and Growth, 1, 1543–1591. [https://doi.org/10.1016/s1574-0684\(05\)01024-5](https://doi.org/10.1016/s1574-0684(05)01024-5)

Henderson J. V. (1974). *The Sizes and Types of Cities: Vol. Vol. 64, No. 4*. American Economic Association.

Henderson J.V. & Hyung Gun Wang. (2007). *Urbanization and city growth: The role of institutions* (Vol. 37). Editorial Board.

Hidalgo, Rodrigo & Borsdorf, A. (2009). El crecimiento urbano en Europa. Conceptos, tendencias y marco comparativo para el área metropolitana de Santiago de Chile. *Estudios Geográficos*, LXX(266), 181–203. <https://doi.org/doi:10.3989/estgeogr.0449>

Ibarra, Guillermo; & Ceballos, T. (2015). Culiacán, Ciudad-Región Global. *Revista Internacionales*, 1(2), 183–245.

IMPLAN. (2020). *Oferta de vivienda*. Culiacan Sinaloa.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). Encuesta Intercensal, 2015. México, DF.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2016). *Anuario estadístico y geográfico de Sinaloa 2016*. (G. del E. de Sinaloa, Ed.). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2018). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>

Instituto Municipal de Desarrollo. (1999). *ABC del gobierno municipal*. México D.F.

Instituto Municipal de Planeación de Culiacán. (2006). *Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán*.

Inzunza, J. A. (2003). *La Planeación Urbana en el Municipio Mexicano: Culiacán, Un Caso de Estudio*.

Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1–8. <https://doi.org/10.1007/s40647-017-0197-4>

Krueger, A. O. (1990). Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9–23.

Krueger, A. o. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic REview*, 64(3), 291–303.

Krugman, P. (1998). What's new about the new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy*, 14(2), 7–17. <https://doi.org/10.1093/oxrep/14.2.7>

Kuznets, S. (1973). Modern Economic Growth: Findings and Reflections. *The American Economic Review*, 63(3), 247–258. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/1914358>

Ledyard, J. O. (1987). *Market Failure*.

Long, B. de. (2003). *Macroeconomía* (Segunda). Madrid, España: McGraw Hill-Interamericana de España.

Luiselli Fernández, C. (2019). Los desafíos del México urbano The challenges of Urban Mexico, 16. Retrieved from <https://ourworldindata.org/urbanization>.

Manuel Urbina Fuentes, A. S. A. (1993). Distribución de la población y desarrollo en México. *Comercio Exterior*, 43(7), 652–661.

Martínez-Huerta, R. (2007). *Innovación tecnológica y crecimiento económico en la horticultura de exportación*. (E. O. Ríos, Ed.) (Primera). Culiacan Sinaloa.

Martínez-Toro, P. M. (2018). Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano. *Bitácora Urbano-Territorial*, 28(1), 9–24.

Martínez Cabañas, G. (1985). *La administración estatal y municipal de México*. México: Instituto de Administración Pública.

Matas, A. (2018). Diseño del formato de escalas tipo Likert: un estado de la cuestión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 20(1), 38-47. <https://doi.org/10.24320/redie.2018.20.1.1347>.

Matzke, C. S. (2009). *Government in America People , Politics , and Policy*. (Pearson, Ed.) (Tenth).

Méndez, K. (2008, September). Siembran Cultura en Culiacán. En 1900 llegan los griegos a la capital sinaloense. *Noroeste*.

Migueltoarena, Alejandro; Franzzo, Luan & Lan, D. (2016). Actores del mercado inmobiliario, precio del suelo y producción de vivienda en la ciudad de Tandil en la

última década. In D. Lan (Ed.), *Geografías en Diálogo. Aportes para la reflexión*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Moretti, E. (2014). *Cities and Growth. IGC Evidence Paper*.

Moretti, P. M. K. and E. (2013). Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push. *NBER Working Paper Series*, 5(1), 707–731. <https://doi.org/10.1111/1467-9701.00160>

Mundial, B. (2009). *Una nueva geografía económica. Informe de Desarrollo Mundial 2009*.

Mundial, B. (2010). *Informe sobre el desarrollo mundial: Desarrollo y Cambio Climático, Panorama General: Un nuevo clima para el desarrollo*. (B. I. de R. y F. M. Mundial, Ed.). Washinton D.C, EUA: Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. <https://doi.org/10.3334/CDIAC/cli.002>

Naciones Unidas. (2016). *Nueva Agenda Urbana. Habitat III. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible*. <https://doi.org/ISBN:978-92-1-132736-6>

Naoi, M., & Krauss, E. (2009). Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems, 53(4), 874–892.

Nations, U. (2019). *What is good governance*. <https://doi.org/10.18356/57a1b1e4-en-fr>

North, D. C. (1959). Agriculture in Regional Economic Growth. *Journal of Farm Economics*, 41(5), 943–951. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/1235230>

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112.

North, D. C. (1992). *The New Institutional Economics and Development*.

North, D. C. (1994). Institutional Change: a Framework of Analysis. *Social Rules*, 189–201.

Olivier Mahuland, E. G. (2006). *THE MACRO FINANCING OF NATURAL HAZARDS IN DEVELOPING COUNTRIES*.

Olmedo, R. (1996). *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*. México: Comuna.

ONU-HABITAT. (2018). *Índice Básico De Las Ciudades Prósperas*. México D.F.

Pengfei, N., Kamiya, M., & Haibo, W. (2019). House Prices: Changing the City World. *House Prices: Changing the City World*. <https://doi.org/10.1007/978-981-32-9111-9>

Peralta, Carolina & Liborio, M. (2017). *Mercado Inmobiliario, Extractivismo Urbano e Informalidad. El caso de los convenios urbanísticos en la ciudad de Córdoba 2000-2017*.

Pérez-Tamayo, B. N., Gil-Alonso, F., & Bayona-I-carrasco, J. (2017). La segregación socioespacial en Culiacán, México(2000-2010): de la ciudad dual a la ciudad fragmentada? *Estudios Demograficos y Urbanos*, 32(3), 547–591. <https://doi.org/10.24201/edu.v32i3.1660>

Pfannestein, B. Anacleto Herrera, E.E. & Sevilla Villalobos, S. (2017). La ciudad cerrada y su diversificación como reto del Área Metropolitana de Guadalajara. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 163–184.

P.G.B. (1990). *Exorcising Collective Ghosts: Recent Argentine Writings on Politics, Economics, Social Movements, and Popular Culture*. The Latin American Studies Association.

Pichardo Pagaza, I. (2002). *Introducción a la Administración Pública de México*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Población, C. N. de. (1991). *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*. México D.F.

Ranis, G. (1974). ¿ SE ESTÁ TORNANDO AMARGO EL MILAGRO MEXICANO? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 8(1), 22–33.

Reta Martinez, C. (2018). *Municipalistas y Municipiplismo en México*. *Nhk技研* (Vol. 151). México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. <https://doi.org/10.1145/3132847.3132886>

Richard H. Thaler, C. R. S. (2008). *Nudge Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press. Yale University Press.

Rodriguez González, S. C. (2007). La Primavera: expansión de Culiacán en suelo privado. In P. y Valdés (Ed.), *Arquitectura sin Riesgos* (1a ed., pp. 269–290). Ciudad de México: Plaza y Valdés, S. A. de C.V.

Rossi-hansberg, E., & Wright, M. L. J. (2005). *Urban Structure and Growth* (No. 11262). Massachussetts.

Rowley, Charles K, F. S. (2008). *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*.

Rowley, C. K. (2013). Public Choice : The Origins and Development of a Research Program. In *The Elgar Companion to Public Choice* (pp. 12–38). Edward Elgar Publishing.

Ruíz López, C.F., Alvarado Rosas, C. & Coronado Amaro, F. (n.d.). Dinámicas territoriales y fraccionamientos cerrados en la Zona Metropolitana de Cuernavaca.

Sánchez Correa, L., & Velázquez Ruiz., A. (2017). Nuevas formas de habitar basadas en la búsqueda de la seguridad y el prestigio social.

Schwab, K. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*.

Schwab, K., & Sala-i-Martin, X. (2015). *The Global Competitiveness Report 2014-2015: Insight report*.

SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Ciudad de México.

Shaw, J. S. (2008). Public Choice Theory. *The Concise Encyclopedia of Economics*, 1–5.

-
- Shleifer, E. L. G. H. D. K. J. A. S. A. (1991). *Growth in cities* (No. 3787). *Cities*.
- Smith Neil. (1992). *Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale*. Duke University Press.
- Sobrino, J., Garrocho, C., Graizbord, B., Brambila, C., Adrián, @bullet, & Aguilar, G. (2015). Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa, 178.
- Stigler, G., Regulation, E., Stigler, A., Regulation, E., Sciences, S., & Index, C. (2012). theory of economic regulation ”.
- Stiglitz, J. (1998). The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 3–22.
- Stiglitz, J. E. (1985). *Economics of Information and the Theory of Economic Development* (Public Economics No. 1566).
- Stiglitz, J. E. (1986). *La economía del Sector Público*. (A. Bosch, Ed.) (Sefunda).
- Stiglitz, J. E. (1991). THE INVISIBLE HAND AND MODER WELFARE ECONOMICS. *Nber Working Paper Series*, (3641).
- Svensson, J. (2009). From Corruption to Lobbying and Economic Growth, (February).
- Thaler, Richard H., and L. J. G. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*.
- Tideman, T. N., & Tullock, G. (2002). A New and Superior Process for Making Social Choices. *Journal of Political Economy*, 84(6), 1145–1159. <https://doi.org/10.1086/260505>
- Trejo Nieto, A. (2012). *Economic Efficiency of The Mexican Metropolitan Regions Between 1998 y 2008* (No. 4). México.
- Tullock, G. (1991). Rent Seeking. In N. P. Eatwell J., Milgate M. (Ed.), *The World of Economics*. London: The New Palgrave. Palgrave Macmillan, London.
-

Unikel Spector, L., & Necochea, A. (1971). Jerarquía y sistema de ciudades en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 5(01), 27. <https://doi.org/10.24201/edu.v5i01.143>

Verhoef, E. T. (1997). *Externalities*.

Vladimir Tsirkunov David Rogers. (2010). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Costs and benefits of early warning systems*.